

El asilo como derecho en disputa en México

La raza y la clase como dispositivos de exclusión

Elisa ORTEGA VELÁZQUEZ



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

EL ASILO COMO DERECHO EN DISPUTA EN MÉXICO
La raza y la clase como dispositivos de exclusión

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 947

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Mauricio Ortega Garduño
Elaboración de portada

ELISA ORTEGA VELÁZQUEZ

EL ASILO
COMO DERECHO
EN DISPUTA EN MÉXICO

*La raza y la clase como dispositivos
de exclusión*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2022

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

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

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

Primera edición: 6 de enero de 2022

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

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

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-5312-9

*A mis hijos
Nicolás y Camila*

CONTENIDO

Prólogo	XV
Javier DE LUCAS	
Agradecimientos	XXI
Introducción	XXIII
I. Un estudio crítico del asilo: intersección entre derecho, política, raza y clase.	XXIII
II. El asilo desde los estudios críticos del derecho y la biopolítica: marco teórico-metodológico	XXVI
III. Estructura del libro	XXIX

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTUDIO DE LAS MIGRACIONES Y EL ASILO DESDE LOS ESTUDIOS CRÍTICOS DEL DERECHO Y LA TEORÍA BIOPOLÍTICA

I. Los estudios críticos del derecho y su intersección con los estudios críticos de las migraciones	1
II. Michel Foucault y su teoría biopolítica: cruces con los estudios jurídicos	6
1. Los sujetos y la forma de gobierno del biopoder	9
2. La instrumentalización del derecho	11
III. El Estado de excepción como paradigma teórico en los estudios migratorios y de asilo	12
IV. El régimen internacional de asilo como inmunidad ante “virus raciales”	18

V. De las fronteras físicas a un régimen de frontera marcado por las relaciones de poder con base en la raza, la clase y el género	19
VI. El discurso de securitización en las migraciones y el asilo	24

CAPÍTULO SEGUNDO

BIOPOLÍTICA DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE ASILO

I. Delimitación de la institución del asilo y sus modalidades	29
1. El asilo político	30
2. El asilo bajo el estatuto de los refugiados	32
II. La creación del sujeto refugiado: definición y límites	34
1. Limitaciones temporal y geográfica	35
2. Limitación de la perspectiva de género	35
3. Limitación de los motivos para pedir asilo	37
III. Genealogía del régimen internacional de los refugiados	40
1. 1914-1945: los inicios del control	40
2. 1945-1980: consolidación del control y la regulación de los refugiados	44
3. 1982-2001: los refugiados como peones en los juegos geopolíticos de los Estados dominantes	51
4. 2001 a la actualidad: institucionalización de la gestión racista del asilo	55
IV. Racionalidad biopolítica del régimen internacional de asilo: selección, control y exclusión, no protección	70

CAPÍTULO TERCERO

LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO EN MÉXICO EN LOS SIGLOS XIX Y XX: LA RAZA Y LA CLASE COMO DISPOSITIVOS DE EXCLUSIÓN

I. Los inicios del México independiente: el mosaico racial heredado de la Colonia y la dispersa regulación en materia de extranjería .	75
--	----

II. El porfiriato: los intentos de blanqueamiento de la población mexicana y la incipiente práctica de asilo (1876-1911)	79
III. La Revolución mexicana: la creación del mito mestizo y la exclusión de los otros no criollos ni indígenas (1911-1920)	84
1. La mestizofilia, el delirio racial y la exclusión de los otros	84
2. El correlato normativo de la exclusión: la Constitución de 1917	88
IV. El México posrevolucionario: racismo de Estado, migración y el asilo como estrategia política (1920-1934)	91
1. Racismo de Estado y leyes migratorias.	91
2. El asilo como estrategia política	96
V. El cardenismo: la raza como dispositivo de exclusión de migrantes y refugiados (1934-1940)	98
1. Leyes migratorias racializadas	98
2. El asilo selectivo	101
VI. Leyes y políticas selectivas en materia de extranjería y asilo en tiempos de guerra y desarrollo estabilizador (1940-1970)	107
1. Leyes y políticas migratorias para seleccionar extranjeros deseables y rentables	107
2. La práctica del asilo diplomático selectivo	109
VII. México de “santuario” a “campo”: la clase como dispositivo de exclusión (1970-2000)	111
1. Legislación migratoria selectiva y regulación escasa en materia de asilo político y refugiados	111
2. La política clasista de asilo en México en la segunda mitad del siglo XX	117
VIII. La raza y la clase como dispositivos biopolíticos de exclusión en las políticas migratorias y de asilo en México en los siglos XIX y XX	127

CAPÍTULO CUARTO

LA PRODUCCIÓN DEL DERECHO AL ASILO VACÍO: MÉXICO COMO PAÍS FRONTERA

I. Treinta años conteniendo migrantes indeseados para Estados Unidos a través de discursos securitarios (1988-2018)	133
---	-----

1. 1988-2000: discurso “los migrantes irregulares como narco- traficantes”	133
2. 2001-2017: discurso “los migrantes irregulares y solicitantes de asilo como terroristas”	135
II. La producción del derecho al asilo vacío: las caravanas migrantes como invasiones	138
1. Estados Unidos: biopolíticas para gestionar las caravanas mi- grantes	140
2. México: el guardia fronterizo de Estados Unidos.	148
III. Un derecho al asilo vacío: los migrantes irregulares y solicitantes de asilo como riesgo biológico ante la pandemia por Covid-19. .	155
1. Estados Unidos y la instrumentalización del Covid-19 para de- saparecer el asilo.	157
2. México: “Quédate en la boca del lobo” en tiempos de Covid-19.	164

CAPÍTULO QUINTO

EL RÉGIMEN CONTEMPORÁNEO DE ASILO EN MÉXICO: PRODUCTOR DE ESPACIOS DE EXCEPCIÓN PERMANENTES Y DERECHOS VACÍOS

I. El régimen de detención en México como fundamento del estado de excepción migratorio	179
1. El discurso legal internacional: la detención migratoria como medida de <i>ultima ratio</i> y con garantías.	179
2. La detención migratoria en México: inconstitucional, ilegal y arbitraria	186
3. Estado de excepción migratorio en México.	189
4. El régimen de detención mexicano en contexto de raza y clase: hondureños, guatemaltecos y salvadoreños como población objetivo.	191
II. La definición de refugiado en México: universal, regional y con perspectiva de género	193
1. Fundamento internacional y constitucional del derecho de asilo en México.	193
2. El refugiado en la legislación mexicana del siglo XXI.	195

III. El procedimiento para la determinación de la condición de refugiado en México	198
1. Solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.	199
2. Admisión de la solicitud y expedición de la constancia de solicitante de la condición de refugiado.	200
3. La entrevista de elegibilidad.	200
4. La decisión final	201
5. La apelación	202
IV. Un régimen que produce un derecho humano al asilo vacío.	205
1. Obstáculos jurídicos	205
2. Obstáculos prácticos.	211
V. El régimen contemporáneo de asilo en México: productor de espacios de excepción permanentes y derechos vacíos	223
Conclusiones	227
Fuentes de información	235

PRÓLOGO

En 2021 se cumple el 70o. aniversario de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados: un momento para hacer un balance y contextualizar sobre los problemas y las dificultades que afectan a más de 82 millones de personas en el mundo que se han visto obligadas a abandonar sus hogares (desplazadas y refugiadas) en busca de la protección que no les ofrecen las autoridades de sus países, cuando no son esas mismas autoridades las responsables de los factores que empujan esa diáspora, pues son ellas las que persiguen a quienes no tienen más alternativa que la huida. Es tiempo también, claro, de hacer un balance de las respuestas gubernamentales que se han ofrecido hasta hoy, y que, cabe adelantar, no sólo son insuficientes, sino que suponen en muchos aspectos un retroceso, como ha tenido que reconocer el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Filippo Grandi, en diferentes espacios de opinión.

En estos setenta años se han multiplicado las situaciones y los factores que provocan que tantos millones de personas en todo el mundo se vean obligadas a buscar refugio, esto es, un lugar seguro. Ya no podemos hablar sólo de persecución, tampoco de grupos o personas perseguidos por sus opiniones políticas o por la pertenencia a un grupo o minoría (nacional, religiosa, lingüística, etcétera) que las autoridades o los sectores influyentes de su propio país consideran un peligro. Baste pensar, por ejemplo, en quienes se ven obligadas a marchar debido a su preferencia sexual y/o identidad de género. Sin embargo, no puede decirse que el sistema de protección puesto en marcha en 1951 se haya consolidado y haya avanzado proporcionalmente frente a estas dificultades o necesidades.

Todo ello hace particularmente oportuno el libro de la doctora Elisa Ortega Velázquez que el/la lector/a tiene en sus manos. Se trata, a mi juicio, de una valiosa y casi pionera contribución al análisis y el diagnóstico del derecho de asilo en México, y tiene mucho que ver con el trabajo que lleva realizando la autora por años como investigadora titular de tiempo completo en el área de Derecho internacional en el prestigioso Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Muy concretamente, este libro se relaciona con el proyecto de investigación IN303520 “Asilo: ¿derecho huma-

no o prerrogativa del Estado? Aportes desde los estudios críticos del derecho y la biopolítica legal”, dirigido por ella, y que se enmarca en el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

Tuve la oportunidad de conocer a la doctora Ortega Velázquez durante su etapa de estudios de maestría y doctorado que cursó, en la para mí muy querida Universidad Carlos III de Madrid, periodo que culminó con su excelente tesis doctoral sobre los derechos humanos de los trabajadores migrantes irregulares en el derecho internacional y la práctica europea y americana, que le dirigió el inolvidable profesor Fernando Mariño, renombrado catedrático de derecho internacional público y expresidente y miembro del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas. Desde esa tesis he podido seguir algunos de los numerosos trabajos de investigación (artículos, capítulos de libro, libros) en los que la autora se ha ocupado de los derechos de la niñez migrante y los demandantes de refugio, entre otros, así como su atención a esos problemas desde la crítica jurídica, así como de la perspectiva biopolítica y el bioderecho, que arrancan contemporáneamente de la obra de Foucault, y tienen hoy entre sus más interesantes renovadores, a mi juicio, al filósofo camerunés Achille Mbembé, que ha acuñado la noción de “necropolítica”, de particular interés en el estudio de las políticas migratorias y de asilo (aunque no sólo, claro está).

Hay dos razones que, a mi entender, justifican el relevante interés del libro de la doctora Elisa Ortega:

La primera, claro está, es la importancia de México en el estudio de las políticas de asilo en el derecho comparado. No desgranaré aquí las razones que hacen imprescindible para cualquier especialista del derecho migratorio y de refugiados el conocimiento del caso mexicano, la evolución de los fenómenos de las migraciones y de la demanda de protección internacional a las que ha debido confrontarse México, y que son la razón de ser de sus políticas al respecto. Baste recordar que la importancia de la experiencia de México tiene mucho que ver con una especificidad muy poco frecuente (en cierto modo, pareja a la situación de España y, en menor medida, de Italia), pues se trata de un país que vive la experiencia de esos fenómenos en sus tres dimensiones: como país de origen de esas manifestaciones de movilidad humana (en su inmensa mayoría, forzada); como país de tránsito del importante flujo que conduce desde otros países de América central y del sur hacia los países de América del norte (incluido el propio México), y como un país crecientemente de destino de esos desplazamientos. Hay que destacar que la autora de este libro ya había sometido a análisis y diagnosticado

críticamente en diferentes trabajos la condición de México como un país (in)“seguro” para los demandantes de protección internacional.

La segunda razón que obra en apoyo de la relevancia e interés de este libro es la aproximación conceptual y metodológica que caracterizan la obra de la doctora Ortega Velázquez. Se trata de un trabajo que plantea el núcleo de la discusión contemporánea en torno al derecho de asilo —un derecho, o una prerrogativa del Estado: esa es la cuestión— desde un punto de vista de crítica jurídica, no de exégesis normativa, que exige un profundo conocimiento de la realidad objeto del análisis y de los factores económicos, ideológicos y políticos que concurren en la aparición de demandas masivas de protección internacional, y que culminan en el derecho de asilo en sentido estricto; es decir, en el reconocimiento de los demandantes como refugiados, con los derechos que ello supone en el marco de la Convención de Ginebra de 1951 y de la legislación de desarrollo propia del país, o en el sistema de protección subsidiaria.

En uno y otro caso, el principio básico a garantizar es el de *non-refoulement* y, por tanto, la mencionada condición de *país seguro*. Pero, a su vez, esa perspectiva crítica tiene fundamento en el anclaje de su investigación en la concepción de la biopolítica y del bioderecho a la que me he referido más arriba, y sobre la que volveré. Y, sobre todo, tienen que ver con la disyuntiva enunciada con mucha claridad por la jurista y activista francesa Danielle Lochack, que la autora ha estudiado, y que concreta la propuesta formulada por Giorgio Agamben sobre el estado de excepción. Porque ésa es, en efecto, la disyuntiva a la que nos conducen las políticas migratorias y de asilo: ser coherentes con las exigencias del Estado de derecho o crear un subsector jurídico (que no puede dejar de contaminar al ordenamiento jurídico en su conjunto) de permanente excepcionalidad, en el que no rigen las exigencias básicas del Estado de derecho, pretendidamente justificado por la condición de radical extranjería desde la que se construye a inmigrantes y demandantes de asilo en esas políticas de los países de tránsito y *acogida*.

La estructura del libro es un claro ejemplo de sistematización coherente. A partir de una cuestión nuclear, esto es, si cabe afirmar que en México se han usado los argumentos de raza y clase como mecanismos de exclusión de inmigrantes y demandantes de asilo, para una política de lo que calificaríamos como “racismo de Estado” (yo me permitiría añadir la clásica referencia a la *xenofobia institucionalizada*), la autora formula cuatro hipótesis, que la llevan a concluir un diagnóstico sobre la construcción del derecho de asilo en la política mexicana. Todo ello desplegado a través de cinco capítulos, que ofrecen al lector un tratamiento por demás coherente y sistemático,

ilustrado por una amplia y bien trabajada bibliografía, con notas que no sobran, sino que muestran hasta qué punto la utilización de fuentes doctrinales, documentales y jurídicas ha sido rigurosa y bien empleada.

Lo que me parece más destacable es, insisto, la perspectiva inspirada en el trabajo de genealogía y arqueología del poder, propuesto por Michel Foucault, que luego se completa con las propuestas de un autor fundamental para los estudios de biopolítica aplicados a la movilidad humana y a la construcción de las categorías de extranjero, inmigrante y ciudadano, como es Giorgio Agamben, y también con las de Roberto Esposito. Particularmente, como he indicado y propuesto en diferentes trabajos, creo que habría sido de interés completar ese trabajo deconstructivo con una mayor atención a los ensayos del filósofo y ensayista camerunés Achille Mbembé, sobre todo en su crítica al etnocentrismo europeo y su argumentación sobre los estudios decoloniales y su formulación de la necropolítica. Además de la formulación de saber foucaultiano sobre las vidas desechables de la filósofa estadounidense Judith Butcher, y sus trabajos sobre filosofía crítica, que la doctora Ortega Velázquez analiza siguiendo el trabajo de J. Zylinska, en lo que toca al papel que desempeñan las políticas migratorias y de asilo en el contexto de la geopolítica de soberanía declinante.

Me parece que los ensayos señalados arriba son especialmente ajustados para la crítica de la concepción colonizadora que subyace a las políticas migratorias y de asilo, para las que es imprescindible la segregación del otro, su construcción como radicalmente otro, incompatible y, por tanto, sujeto de un derecho distinto, un derecho de excepción, un infraderecho. No sólo de los países receptores de esas manifestaciones de movilidad humana, sino incluso de los considerados países de tránsito, como México. Estas políticas migratorias y de asilo son, al mismo tiempo, como han mostrado, entre otros, Sassen o Boaventura Santos, perfectamente funcionales a la construcción, a su vez, de un mercado de tráfico, explotación y manipulación de esos *cuerpos*, algo particularmente manifiesto en el caso de la violencia sexual, que se sitúa en el primer plano del tratamiento jurídico de mujeres y niñas inmigrantes y demandantes de asilo.

La fecunda idea de Foucault que ejemplifica la institución del asilo como “derecho de los gobernados” atraviesa el análisis que presenta la doctora Ortega Velázquez a través de estas páginas y en su apuesta por construir o, mejor, reconstruir otra dimensión del derecho de asilo que responda a su carácter no sólo humanitario, en el sentido genuino del reconocimiento y la protección del “derecho a tener derechos” —que ya advirtió Arendt en el núcleo de la tradición del refugio—, sino en este otro también presente

en esa fórmula de la ampliación de las facultades y del elenco mismo de sujetos de la acción política.

Inmigrantes y refugiados no son sólo sujetos vulnerados en sus derechos, sino actores de una nueva concepción de la comunidad política: de ese *pueblo* que en la concepción de Rancière no es sólo un sujeto nacional, sino sobre todo el soberano en una actividad política que ha de ser entendida como un proceso democratizador como tal, incluyente de todo el abanico de la socialidad plural que a duras penas se abre paso en la brutal acometida del neoliberalismo globalizador que es la enésima versión de un proyecto de dominación que se sirve de todo el arsenal de exclusión que ha sabido crear y, en particular, de esos elementos de raza y clase que nos han mostrado su capacidad de destruir las vidas: la vida misma.

Javier DE LUCAS
Jávea, julio de 2021

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, mi casa, donde he podido desarrollarme como una jurista que se especializa en las migraciones y el asilo desde enfoques multi e interdisciplinarios. Por supuesto, agradezco a la institución que me recibió desde el posdoctorado, y donde me he podido formar como investigadora a lo largo de estos últimos siete años: el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Asimismo, agradezco a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, a través de su Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), por el apoyo brindado a través del Proyecto IN303520 “Asilo: ¿derecho humano o prerrogativa del Estado? Aportes desde los estudios críticos del derecho y la biopolítica legal”, por medio del cual ha sido posible explorar los linderos teóricos en los que se enmarca este libro.

Agradezco muy especialmente a Javier de Lucas, catedrático de filosofía del derecho y filosofía política en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia, y pionero en los estudios críticos del asilo y las migraciones en España y a nivel internacional, por la lectura minuciosa de este texto, su generoso prólogo y la retroalimentación crítica y constructiva que realizó, así como por el acompañamiento que ha hecho desde hace varios años a la carrera académica que inicié en la Universidad Carlos III de Madrid en 2006. Agradezco también a mis colegas Ariadna Estévez, Luisa Gabriela Morales, Montserrat Pérez, Blanca Cordero, Javier Treviño, Mariana Celorio, Pablo González Ulloa, Dora Olvera y Agustín Morales por sus generosos comentarios y aportaciones para mejorar este libro.

Asimismo, reconozco la valiosa retroalimentación recibida en las sesiones de los seminarios “Estudios Críticos del Derecho y Migraciones” del Instituto de Investigaciones Jurídicas y el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, y “Fronteras, Migraciones y Subjetividades en el Capitalismo Contemporáneo”, del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Finalmente, pero no de forma menos importante, agradezco a mi querida familia. A mi madre, quien ha sido toda la vida para mí una fuente inagotable de enseñanzas, amor, generosidad y sororidad, además de mi

brazo derecho en las turbulencias de los últimos años. A mi papá, quien nunca deja de sorprenderme con su paternidad feminista y es, a su modo, la persona más protectora y cariñosa con sus hijas y nietos. A mis amados hijos, Nicolás y Camila, quienes me han enseñado cómo se puede amar de manera infinita e incondicional, a la par de mostrarme tanto las capacidades como los límites de mi maternidad. Ellos le dan perspectiva a mi vida sobre lo que es realmente importante y me recuerdan que podemos hacerlo mejor con las generaciones venideras. A mi hermana Aída, por ser mi mejor amiga y compañera, y a mi querido sobrino Alonso, por ser el niño más amoroso e inteligente, que reta todos los días a las personas a su alrededor a ser mejores. Y a Erick, por su amor, comprensión, solidaridad y acompañamiento en estos últimos años: complejos en todos niveles, pero también felices bajo nuevos modos y formas.

Elisa ORTEGA VELÁZQUEZ
Ciudad de México, agosto de 2021

INTRODUCCIÓN

I. UN ESTUDIO CRÍTICO DEL ASILO: INTERSECCIÓN ENTRE DERECHO, POLÍTICA, RAZA Y CLASE

En todo proceso de construcción nacional operan dos matrices: una de inclusión y otra de exclusión.¹ Desde la formación del Estado nación moderno, los discursos y las prácticas nacionalistas han estado encaminados a lograr la inclusión y homogeneidad de los integrantes de la comunidad que se hace llamar “nacional”. Esto en virtud de la necesidad política de legitimar el ejercicio del poder estatal en nombre de la nación, que, al reivindicarse como única, es al mismo tiempo excluyente. La exclusión es una práctica imprescindible en la definición de quien es o merece ser miembro de una nación, y la raza, tanto en las aproximaciones culturales como biológicas, ha constituido un dispositivo fundamental en este proceso.²

Los dispositivos de exclusión dan cuenta de cómo ha sido el proceso de construcción nacional de un país, porque los extranjeros son el *alter ego* de una nación o el espejo donde se plasman sus fobias y filias, sus pulsiones de atracción y rechazo.³ Por ello, las políticas migratorias revelan cómo las naciones se miran a sí mismas y en relación con otras,⁴ y las leyes nacionales de extranjería legalizan la forma en que los países procesan y perciben los movimientos de extranjeros. Esto con independencia de su magnitud real, puesto que las leyes son susceptibles de ser instrumentalizadas a modo de ser funcionales a los intereses políticos de los Estados de asegurar la composición, manejabilidad y productividad de sus poblaciones, en aras de promover sus intereses, su riqueza y su fuerza.

¹ Rita Laura Segato, “La nación y sus otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad”, *Miradas antropológicas*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007, pp. 29 y ss.

² Pablo Yankelevich, *Inmigración y racismo. Contribuciones a la historia de los extranjeros en México*, México, El Colegio de México, 2015, p. 10.

³ *Los otros. Raza, normas y corrupción en la gestión de la extranjería en México, 1900-1950*, México, El Colegio de México, Bonilla Artigas Editores, 2019, p. 16.

⁴ Mae M. Ngai, *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America, Politics and Society in Twentieth-Century America*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 2004, pp. 9 y ss.

El control de la migración y el asilo están indisolublemente unidos, y el régimen de asilo forma parte del dispositivo general de regulación migratoria; por ello, los mecanismos de exclusión de los extranjeros han sido esencialmente los mismos para los refugiados. Esta exclusión ha sido posible a través de un racismo de Estado, que según Michel Foucault comenzó a finales del siglo XIX y se fundamentó en la construcción de un sentimiento nacional a partir del control biológico, la eliminación de los extranjeros y la utilización de la mitología popular para exaltar a los héroes nacionales y negar a los otros.⁵

La raza ocupó un lugar hegemónico en las ciencias y en el debate político del siglo XIX y las primeras décadas del XX, cuando las teorías evolucionistas se utilizaron como argumento de la existencia de razas superiores e inferiores, momento en el cual el discurso racista adquirió el sustento “científico” del que carecía hasta ese momento.⁶ Fue entonces cuando se comenzó a pensar en comunidades grandes con una identidad propia y homogénea, y que la raza se convirtió en un símbolo de identidad y comunión, a la par de la lengua, los usos y las costumbres. Por ello, los Estados raciales se caracterizan por el encrustamiento sociocultural de la raza en sus formas, contenidos, modos, efectos de rutinización y penetración, y, en general, es un elemento básico en la configuración de los Estados modernos.⁷

Históricamente, la raza y la clase han sido usadas como dispositivos biopolíticos de exclusión de los extranjeros: los Estados no sólo han cuidado la composición racial de los personas no nacionales que entran a sus territorios, sino también la clase, porque el sistema económico imperante —el capitalismo— tiene como uno de sus principales efectos la división de la población en clases sociales.⁸ Poulantzas sostiene que lo económico no sólo

⁵ Foucault, Michel, *Genealogía del racismo. De la guerra de razas al racismo de Estado*, Madrid, La Piqueta, 1992, p. 91.

⁶ Pérez Vejo, Tomás, “Extranjeros interiores y exteriores: la raza en la construcción nacional mexicana”, en Yankelevich, Pablo (ed.), *Inmigración y racismo. Contribuciones a la historia de los extranjeros en México*, México, El Colegio de México, 2015, p. 91.

⁷ Goldberg, David Theo, *The Racial State*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2001, p. 246.

⁸ Según Lenin, las clases sociales son “grandes grupos de personas que se diferencian unas de otras por el lugar que ocupan en un sistema de producción social históricamente determinado, por su relación (en la mayoría de los casos fijada y formulada en la ley) con los medios de producción, por su papel en la organización social del trabajo y, en consecuencia, por la magnitud de la parte de riqueza social de que disponen y el modo en que la obtienen. Las clases son grupos de personas, uno de los cuales puede apropiarse el trabajo de otro en virtud de los diferentes lugares que ocupan en un sistema de economía social determinado”, V. I. Lenin, “Una gran iniciativa”, en Rovetta, Vicente (ed.), *Teoría marxista de las clases sociales* Buenos Aires, Nativa Libros, 1973, pp. 116 y 117.

se encuentra expresado en la política y en la ideología, sino que la organización objetiva de estas categorías determina la distribución de las personas en clases sociales.⁹ Por ello, el papel del derecho es organizar los intercambios capitalistas mediante un conjunto de reglas, mientras que el Estado debe mantener el orden social y político existente que —en la mayoría de los casos— conviene a las clases dominantes.¹⁰ Por eso puede afirmarse que el Estado mantiene los intereses de las clases dominantes y sirve a éstas.

Los numerosos y complejos procesos de globalización han tenido como consecuencia, entre otras cosas, que aumenten a gran escala los contingentes de refugiados y otros movimientos de personas. 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: aquellas 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, al orden y a 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 de Donald J. Trump (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 para las personas necesitadas de protección internacional. 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 a Europa del norte para escapar de los

⁹ Poulantzas, Nico, *Marxismo y lucha de clases*, Medellín, La Pulga, 1974, p. 14.

¹⁰ *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI, 1969, pp. 55 y 56.

conflictos armados y de 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.

II. EL ASILO DESDE LOS ESTUDIOS CRÍTICOS DEL DERECHO Y LA BIOPOLÍTICA: MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

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 Foucault¹¹ denominó “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, solicitantes de asilo 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.¹² 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.¹³

En aras de asegurar sus proyectos de gestión de las poblaciones, los Estados han echado mano de dispositivos biopolíticos para excluir a los migrantes y refugiados indeseables. El caso de México puede ser paradójico, tanto por su pasado colonial como por su perfil tradicional de país de emigrantes y porque nunca ha recibido contingentes muy significativos de extranjeros. En este sentido, la pregunta central que aborda esta investigación es si en

¹¹ Foucault, Michel *et al.*, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège De France, 1978-79*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2008, p. 41.

¹² Mezzadra, Sandro, *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización; precedido por diálogo entre el colectivo situaciones y Sandro Mezzadra*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2005; Walters, William, “Border/Control”, *European Journal of Social Theory* 9, núm. 2, 2006; Rigo, Enrica, *Europa di Confine. Trasformazioni della Cittadinanza Nell’unione Allargata*, Milan, Booklet Milano, 2007; Vaughan-Williams, Nick, *Border Politics: The Limits of Sovereign Power*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2012.

¹³ Estévez, Ariadna, *Guerras necropolíticas y biopolítica de asilo en América del Norte*, México, UNAM, UACM, 2018, p. 53.

México, desde sus inicios como nación independiente hasta la actualidad, se han usado estos dispositivos de raza y clase para excluir a los migrantes y refugiados indeseables a través de prácticas propias de un racismo de Estado, y qué papel juegan en la producción de un derecho humano al asilo. Para abordar el cuestionamiento central de la investigación, en el libro se plantean cuatro hipótesis:

Primera hipótesis. El régimen internacional de asilo tiene una racionalidad biopolítica de control, selección y exclusión, que sirve a los fines prácticos, políticos, racistas y clasistas de los Estados. Esto es, el objetivo es cuestionar la narrativa imperante que lo presenta con una lógica humanitarista de protección de las personas perseguidas y afín a los derechos humanos, y se intentará demostrar que desde sus orígenes tiene una racionalidad distinta.

Segunda hipótesis. La política de asilo mexicana en los siglos XIX y XX utilizó a la raza y la clase como dispositivos de exclusión de los extranjeros que el gobierno en turno no consideraba deseables para su ingreso al país, ya sea por sus características étnicas o por su estrato socioeconómico, o por la mezcla de ambas. Es decir, el fin es rebatir el discurso dominante que presenta a México como un país de una generosa tradición de asilo, especialmente desde el cardenismo (1934-1940), con la llegada de los exiliados españoles.

Tercera hipótesis. Estados Unidos, a través del dispositivo de regulación migratoria o de gobierno de la migración, ha usado el discurso de securitización de las migraciones para contener a la migración irregular centroamericana mediante distintas biopolíticas que externalizan el control de sus fronteras a México desde hace más tres décadas. Para ello, ha etiquetado a los migrantes irregulares y solicitantes de asilo como narcotraficantes, terroristas, invasores, y como un peligro biológico en tiempos de Covid-19. Estas prácticas han convertido a México en un país frontera, lo cual ha tenido como consecuencia la producción de un derecho al asilo vacío.

Cuarta hipótesis. El régimen contemporáneo de asilo en México es productor de espacios de excepción permanentes y derechos vacíos. Para ello, se vale del régimen de detención que fundamenta el estado de excepción migratorio en el país y del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, que se encuentra plagado de obstáculos jurídicos y prácticos, que dificultan que las personas necesitadas de protección internacional obtengan la condición de refugiadas en el país.

El diseño metodológico de la investigación que se sigue en este libro es deductivo-analítico; es decir, se llega a la teorización a través de analizar fuentes documentales. La investigación es innovadora, aun con las limita-

ciones del método, porque desde los estudios críticos del derecho y la teoría biopolítica se analiza la gestión del asilo en México desde sus inicios como nación independiente hasta la actualidad, a través de la raza y la clase como dispositivos de exclusión de las personas extranjeras indeseables. Para fines de lo anterior, se utilizan las siguientes técnicas de investigación:

1. A través de la argumentación jurídica,¹⁴ se construyeron las categorías analíticas de *raza* y *clase*, que permitieron el estudio crítico-jurídico del asilo en México.
2. A través de la dogmática jurídica se buscó esclarecer qué es lo que dice el derecho mexicano vigente sobre el derecho de asilo; esto es, se describió, a través de la interpretación y sistematización, el derecho positivo¹⁵ que regula el derecho de asilo y cuál es su sentido y sus consecuencias¹⁶ al analizarlo a través de las categorías analíticas de *raza* y *clase*.

Además, se echó mano del método genealógico propuesto por Michel Foucault,¹⁷ que se puede definir como una forma de “hacer historia del presente”, que da cuenta de las políticas involucradas y las 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 almacenes 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

¹⁴ Como señala Atienza: “argumentar constituye la actividad central de los juristas —pocas profesiones consisten más genuinamente que la de los juristas en suministrar argumentos—, y que el derecho ofrece una de los campos más importantes para la argumentación”, y prosigue “(la) argumentación jurídica (...) debe ser capaz de ofrecer una orientación útil en las tareas de producir, interpretar y aplicar el derecho (...) Un objetivo central del proceso de aprendizaje del derecho tendría que ser el de aprender a pensar o a razonar como un jurista, y no limitarse a conocer los contenidos del derecho positivo”. Atienza, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 217.

¹⁵ Navarro, P. E. y Moreso, Juan J., “The Dynamics of Legal Positivism”, *Ratio Iuris* 10, núm. 3, 1997, pp. 288 y 289.

¹⁶ Larenz, Karl, *Metodología de la ciencia del derecho*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 2001, pp. 183-192.

¹⁷ Foucault, Michel y Vázquez, José, *Nietzsche, la genealogía, la historia*, 6a. ed., Valencia, Pre-Textos, 2008.

rutas alternativas. Por ello, no sólo se pregunta por el origen de las ideas o por 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.¹⁸

En el caso en concreto, el método genealógico se usó para entender:

- 1) Qué prácticas políticas y relaciones de poder han formado el presente del régimen internacional de los refugiados y qué entendimientos y discursos alternativos han sido marginados y dejado de lado y olvidados; por ejemplo, la racionalidad de control del régimen.
- 2) Qué razones han fundamentado las políticas de exclusión de extranjeros en México y bajo qué discursos se han cobijado, y qué relaciones de poder subyacen al régimen de asilo contemporáneo.

III. ESTRUCTURA DEL LIBRO

El libro consta de cinco capítulos:

Capítulo primero. “El estudio de las migraciones y el asilo desde los estudios críticos del derecho y la teoría biopolítica”. Este capítulo constituye el marco teórico de esta investigación, que es el estudio de las migraciones y el asilo desde los estudios críticos del derecho y de la teoría biopolítica de Michel Foucault. La hipótesis teórica de este capítulo es que los estudios críticos del derecho y la teoría biopolítica ofrecen posibilidades analíticas prolíficas para el estudio de una serie de fenómenos contemporáneos, entre los que se cuenta el tratamiento político de la migración y el asilo por parte de los países receptores y de tránsito, así como sus consecuencias en materia de derechos humanos de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Asimismo, es útil para analizar críticamente cómo los Estados dominantes, a través del dispositivo de regulación migratoria, usan diferentes discursos para administrar, controlar, construir y expulsar a los migrantes y solicitantes de asilo indeseables.

Para efectos de lo anterior, primero se aborda la intersección de los estudios críticos del derecho con los estudios críticos de las migraciones. Segundo, se estudia la teoría biopolítica de Michel Foucault y sus cruces con los estudios jurídicos, describiéndose los sujetos y la forma de gobierno del

¹⁸ 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, p. 181.

biopoder, así como la instrumentalización del derecho. Tercero, se analiza la teoría biopolítica de Giorgio Agamben, en especial en lo relativo al estado de excepción como paradigma teórico en los estudios contemporáneos sobre migración y asilo. Cuarto, se examina la teoría biopolítica de Roberto Esposito en relación con el funcionamiento del régimen internacional de asilo como inmunidad ante “virus raciales”. Quinto, se plantea un análisis del régimen de frontera desde las relaciones de poder con base en raza, clase y género. Y sexto, se estudia el discurso de securitización en las migraciones y el asilo.

Capítulo segundo. “Biopolítica del régimen internacional de asilo”. En este capítulo se analiza el régimen internacional de asilo y se sostiene como hipótesis que tiene una racionalidad biopolítica de control, selección y exclusión, que sirve a los fines prácticos, políticos, racistas y clasistas de los Estados. 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.

Para efectos de probar esta hipótesis, 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, que se basa en la selección, el control y la exclusión, mas no en la protección de estas personas.

Capítulo tercero. “La política migratoria y de asilo en México en los siglos XIX y XX: la raza y la clase como dispositivos de exclusión”. Este capítulo estudia el desarrollo de la política migratoria y de asilo en México en los siglos XIX y XX y el uso de la raza y la clase como dispositivos de exclusión desde los inicios del país como nación independiente. La hipótesis central de este capítulo es que la política de asilo mexicana en los siglos XIX y XX utilizó a la raza y la clase como dispositivos de exclusión de los extranjeros que el gobierno en turno no consideraba adecuados para su ingreso al país, ya sea por sus características étnicas o por su estrato socioeconómico, o por la mezcla de ambas. Es decir, el objetivo es desmontar el discurso predominante que presenta a México como un país de una generosa tradición de asilo, especialmente desde el cardenismo (1934-1940), con la llegada de los exiliados españoles. Para efectos de probar la hipótesis referida, se hará una genealogía de la política de asilo en México en los siglos XIX y XX.

En primer lugar, se estudiará cómo el mosaico racial heredado de la Colonia y la dispersa regulación en materia de extranjería en los inicios del

México independiente influyeron de manera importante en las regulaciones migratorias de las décadas siguientes. En segundo lugar, se examinarán los intentos de blanqueamiento de la población mexicana y la incipiente práctica de asilo en el porfiriato. En tercer lugar, se analizará la creación del mito mestizo y la exclusión de aquellos no criollos ni indígenas —los extranjeros— durante la Revolución mexicana. En cuarto lugar, se abordará el racismo de Estado en el manejo de la migración y el uso del asilo como estrategia política en el México posrevolucionario.

En quinto lugar, se estudiará el uso de la raza como dispositivo de exclusión de migrantes y refugiados durante el cardenismo a través de dos casos paradigmáticos: el de los españoles republicanos exiliados del régimen franquista y el de los judíos exiliados del Tercer Reich. En sexto lugar, se examinarán las leyes y políticas selectivas en materia de extranjería y asilo en tiempos de guerra y desarrollo estabilizador. En séptimo lugar, se analizará la transición de México de “país santuario” con los latinoamericanos, a “campo” con los refugiados guatemaltecos, a modo de mostrar el uso de la clase como dispositivo de exclusión de estos últimos.

Capítulo cuarto. “La producción del derecho al asilo vacío: México como país frontera”. En este capítulo se realiza una genealogía del proceso de externalización de las fronteras estadounidenses a México a largo de tres décadas y a través de diferentes discursos. Se rastrea cómo Estados Unidos, a través del dispositivo de regulación migratoria, ha usado el discurso de securitización de las migraciones para contener a la migración irregular centroamericana mediante distintas biopolíticas que externalizan el control de sus fronteras a México. La hipótesis de este capítulo es que estas prácticas han convertido a México en un país frontera, lo cual ha tenido como consecuencia la producción de un derecho al asilo vacío.

Para efectos de lo anterior, primero se analizarán dos discursos usados por Estados Unidos para externalizar su frontera con México en dos periodos: de 1988 al 2000 el discurso “los migrantes irregulares como narcotraficantes”, y de 2001-2017 el discurso “los migrantes irregulares y solicitantes de asilo como terroristas”. En segundo lugar, se estudiará un tercer discurso usado con los mismos fines: “las caravanas migrantes como invasiones”, que ha tenido como consecuencia directa la producción de un derecho al asilo vacío. Para ello, de un lado, se abordarán las biopolíticas usadas por Estados Unidos en 2019 para lograrlo: los Protocolos de Protección al Migrante (MPP), la “Declaración Conjunta México-Estados Unidos”, la Directiva Asylum Eligibility and Procedural Modifications y los acuerdos de tercer país “seguro” con los países centroamericanos.

Y, por otro lado, se examinará el papel de México como el guardia fronterizo de Estados Unidos y el tercer país “inseguro”, así como sus prácticas de detención y deportación para una “migración segura, ordenada y regular”. En tercer lugar, se analiza un cuarto discurso: “los migrantes irregulares y solicitantes de asilo como riesgo biológico ante la pandemia por Covid-19” y el asilo como un derecho vacío. Para ello, se estudia cómo Estados Unidos ha instrumentalizado el Covid-19 para desaparecer el asilo y la colaboración de México en este proceso.

Capítulo quinto. “El régimen contemporáneo de asilo en México: productor de espacios de excepción permanentes y derechos vacíos”. En este último capítulo se hace un estudio jurídico del régimen contemporáneo de asilo en México. La hipótesis es que este régimen es productor de espacios de excepción permanentes y derechos vacíos, para lo cual es fundamental el papel del régimen de detención que fundamenta el estado de excepción migratorio en el país y del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, que se encuentra plagado de obstáculos jurídicos y prácticos que dificultan que las personas necesitadas de protección internacional obtengan la condición de refugiadas en el país.

Para efectos de lo anterior, primero se examina el régimen de detención —inconstitucional, ilegal y arbitrario— en México y se conceptualiza como fundamento del estado de excepción migratorio que prevalece en el país; además, se analiza este régimen en el contexto de raza y clase en relación con hondureños, guatemaltecos y salvadoreños. En segundo lugar, se estudia quién es una persona refugiada en la legislación mexicana del siglo XXI. En tercer lugar, se aborda el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado en México: de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado a la apelación en caso de negativa. En cuarto lugar, se analiza el régimen de asilo en el país como productor de un derecho humano al asilo vacío, por las trabas existentes en el marco jurídico para poder realizar este derecho, y también por los obstáculos atribuibles a la praxis gubernamental.

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTUDIO DE LAS MIGRACIONES Y EL ASILO DESDE LOS ESTUDIOS CRÍTICOS DEL DERECHO Y LA TEORÍA BIOPOLÍTICA

I. LOS ESTUDIOS CRÍTICOS DEL DERECHO Y SU INTERSECCIÓN CON LOS ESTUDIOS CRÍTICOS DE LAS MIGRACIONES

El estudio del derecho responde a ciertas epistemes comunes a los paradigmas dominantes en momentos históricos determinados: qué concebimos como derecho en cada uno de estos momentos históricos lleva una carga ideológica que responde al paradigma dominante, que le da forma al derecho y le permite construir normas jurídicas acordes con él. En el derecho, los principales modelos han sido el iusnaturalismo y el positivismo, sobre los cuales se han construido la mayoría de las teorías jurídicas, con sus distintas vertientes.

Las teorías iusnaturalistas aspiran a la justicia e identifican lo justo con una serie de principios que derivan de la naturaleza y son cognoscibles por las personas; sostienen que existe un derecho natural que está por encima de las leyes humanas, y sobre el que deben basarse los ordenamientos jurídicos positivos, al menos en sus principios fundamentales. No obstante, al hacer depender los ordenamientos jurídicos positivos de su adecuación a tales principios superiores evidencian el problema del valor del contenido de la norma jurídica, que —invariablemente— debe ser justa. Para las teorías iuspositivistas, el derecho es simplemente el positivo: los ordenamientos jurídicos vigentes sancionados por la autoridad competente. En consecuencia, la calificación de algo como derecho es independiente de su posible justicia o injusticia.¹

A pesar de las diferencias entre ambas teorías, existe un lugar donde sus conceptos primarios sirven como recursos capaces de legitimar un discurso jurídico específico de quienes producen y aplican el derecho, moldeando —de esa forma— una praxis jurídica específica. Este discurso jurídico institucionalmente sacralizado por estos marcos teóricos dominantes deja fuera

¹ Kelsen, Hans, *Contribuciones a la teoría pura del derecho*, México, Fontamara, 2008.

de lo jurídico al ámbito político y presenta a las normas del sistema como neutrales, necesarias y justas. Los estudios críticos del derecho (ECD) cuestionan este discurso y afirman que la neutralidad política y el objetivismo promovidos por el Estado de derecho liberal occidental son insostenibles, toda vez que el derecho y la ciencia jurídica son categorías determinadas por la política y la ideología, lo cual permite que el derecho opere a favor de los intereses del poder dominante en una sociedad.²

Los ECD no aceptan al derecho y sus narrativas como dadas: entienden que el derecho es indeterminado y una máscara de estrategias específicas de control social y disciplina, y que es susceptible de ser instrumentalizado por los poderes predominantes, sean soberanos, disciplinarios o biopolíticos.³ Bajo este marco analítico, el derecho y las normas jurídicas son instrumentos para regular las relaciones de poder en la sociedad de acuerdo con la raza, la clase y el género.⁴ Como señala Derrida, “ninguna regla o código existente puede garantizar lo que ha de ser decidido”.⁵ Así pues, bajo la perspectiva de los estudios críticos del derecho se invierte la lógica del formalismo legal de cuestionar a las personas para que respondan al imperativo de la ley y se analicen más bien los motivos políticos para la promulgación de las normas jurídicas.

Esta forma de entender el derecho es compatible con los estudios críticos y biopolíticos de las migraciones, que se enfocan en analizar la regulación de la vida racializada para dejar morir a los migrantes y preservar la vida de las mayorías, a través de dispositivos y leyes que producen subjetividades determinadas.⁶ Este abordaje conlleva estudiar cómo las instituciones, las leyes, los centros de detención de migrantes y de refugiados, los tribunales, las organizaciones no gubernamentales y otras burocracias son un dispositivo para administrar, controlar y regular la vida de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en un modo que sea funcional a

² Priban, Juri, “Sharing the Paradigms? Critical Legal Studies and the Sociology of Law”, en Banakar, Reza y Travers, Max (eds.), *An Introduction to Law and Social Theory*, Oxford, Hart, 2002, p. 119.

³ Fitzpatrick, Peter, *El derecho como resistencia: modernismo, imperialismo, legalismo*, Bogotá, Siglo del Hombre-Universidad Libre, Facultad de Filosofía, 2010; Golder, Ben y Fitzpatrick, Peter, *Foucault's Law*, Milton Park, Abingdon, Nueva York, Routledge, 2009.

⁴ Fitzpatrick, *El derecho como resistencia: modernismo, imperialismo, legalismo*, Kennedy, Duncan, “La crítica de los derechos en los *Critical Legal Studies*”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo* 7, núm. 1, 2006.

⁵ Derrida, J., “Force of Law: «The Mystical Foundation of Authority»”, en Cornell, Drucilla et al., *Deconstruction and the Possibility of Justice: Symposium: Papers*, Routledge, 1992.

⁶ Estévez, Ariadna, *Guerras necropolíticas y biopolítica de asilo en América del Norte*, México, UNAM, UACM, 2018, p. 31.

la reproducción del capitalismo global. Estos análisis estudian los diferentes discursos y sus tecnologías (biopolíticas) mediante los cuales se captan a los migrantes que prometen mayor productividad y plusvalía al sistema capitalista neoliberal, ya sea por sus calificaciones laborales o por su vulnerabilidad socioeconómica a la explotación.

En Estados Unidos, dentro de este marco de análisis, se pueden encontrar a autores como De Genova, 2002;⁷ Coutin 2011⁸ y Calavita, 2007.⁹ Existen otros estudios críticos de las migraciones de corte marxista y que no tienen un enfoque específico en la ley, sino en los movimientos sociales de migrantes, y se denominan “autonomía de las migraciones”, ya que ponen énfasis en legitimar las razones subjetivas de las personas en sus decisiones de migrar. Aquí se encuentran autores como Mezzadra, 2005 y 2013;¹⁰ Bojadzije, 2010; Cordero, 2021 y 2019;¹¹ Varela, 2019,¹² entre otros.

En Europa, Reino Unido, Australia y Sudamérica es frecuente el uso de la teoría biopolítica para analizar críticamente las migraciones y el asilo.¹³ Desde la óptica de la seguridad destacan los trabajos de Darling, 2009;¹⁴ Tyler, 2010;¹⁵ Edkins y Pin-Fat, 2005;¹⁶ Owens, 2009;¹⁷ Muller, 2004; Zyl-

⁷ De Genova, Nicholas, “«Migrant Illegality» and Deportability in Everyday Life”, *Annual Review of Anthropology* 31, 2002.

⁸ Bibler Coutin, Susan, “Falling Outside: Excavating the History of Central American Asylum Seekers”, *Law & Social Inquiry. Journal of the American Bar Foundation* 36, núm. 3, 2011.

⁹ Calavita, Kitty, “Immigration Law, Race, and Identity”, *Annual Review of Law and Social Science* 3, núm. 1, 2007.

¹⁰ Mezzadra, Sandro, *Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización; precedido por diálogo entre el colectivo situaciones y Sandro Mezzadra*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2005; *La frontera como método*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2017.

¹¹ Cordero Díaz, Blanca L., “Central American Caravans and Contesting Forms of Migrant Justice: Sovereign Violence and Multiple Forms of Confinement in Question”, en Grappi, Giorgio (ed.), *Migration and the Contested Politics of Justice*, London, Routledge, 2021; Cordero Díaz, Blanca L. et al., *América Latina en movimiento*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2019.

¹² Varela A. y McLean, L., “Caravanas de migrantes en México: nueva forma de auto-defensa y transmigración”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals* 122, 2019.

¹³ Estévez, *Guerras necropolíticas y biopolítica de asilo en América del Norte*, pp. 28-30.

¹⁴ Darling, Jonathan, “Becoming Bare Life: Asylum, Hospitality, and the Politics of Encampment”, *Environment and Planning D: Society and Space* 27, núm. 4, 2009.

¹⁵ Tyler, Imogen, “Designed to Fail: A Biopolitics of British Citizenship”, *Citizenship Studies* 14, núm. 1, 2010.

¹⁶ Edkins, Jenny y Pin-Fat, Veronique, “Through the Wire: Relations of Power and Relations of Violence”, *Millennium, Journal of International Studies* 34, núm. 1, 2005.

¹⁷ Owens, Patricia, “Reclaiming «Bare Life?»: Against Agamben on Refugees”, *International Relations-INT RELAT* 23, 2009.

inska, 2004;¹⁸ Bigo, 2002;¹⁹ Ceyhan y Tsoukala, 2002;²⁰ De Lucas, 2015 y 2016.²¹ En el ámbito de la consideración de los movimientos migratorios como un problema a controlar con fines racistas se encuentran las aportaciones de Yuing, 2011;²² Vaccotti, 2010;²³ Kelly, 2004;²⁴ Kunz, 2008;²⁵ Fitzgerald, 2010;²⁶ Bolaños, 2009;²⁷ Bastos, 2008,²⁸ y Kalm, 2005.²⁹

En México, el uso de los estudios biopolíticos para analizar las migraciones es más limitado. A decir de Estévez, por el “apabullante predominio de la perspectiva hegemónica concentrada en las redes transnacionales, las remesas, la religión y la cultura, sin análisis sistemáticos de género ni de las expresiones de autonomía o resistencia”.³⁰ No obstante, sí existe literatura biopolítica que estudia críticamente las migraciones. Destacan los trabajos de Estévez, 2012, 2018³¹ y Ortega Velázquez, 2020³² en materia de asilo;

¹⁸ Zylinska, Joann, “The Universal Acts. Judith Butler and the Biopolitics of Immigration”, *Cultural Studies* 18, núm. 4, 2004.

¹⁹ Bigo, Didier, “Security and Immigration: Toward a Critique of the Government of Unease”, *Alternatives XXVII*, 2002.

²⁰ Ceyhan, A. y Tsoukala, A., “The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies”, *ibidem*, p. 27.

²¹ Lucas, Javier de, *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015; “Refugiados como «Moneda de cambio». Sobre el acuerdo entre la unión europea y Turquía del 18 de marzo de 2016”, *Anuario de Derechos Humanos* 12, 2016.

²² Yuing, Tuilland, “Migraciones y administración de la vida en el mundo”, *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad* 10, núm. 1, 2011.

²³ Vaccotti, Luciana, “Biopolíticas de la inmigración y derechos humanos de los inmigrantes en Argentina”, *Fronteras* 6, 2010.

²⁴ Kelly, Mark G. E., “Racism, Nationalism and Biopolitics: Foucault’s Society Must be Defended”, *Contretemps* 4, 2004.

²⁵ Kunz, Rahel, “Mobilising Diasporas: A Governmentality Analysis of the Case of Mexico”, *Working Paper Series “Glocal Governance and Democracy”* 3, 2008.

²⁶ Fitzgerald, Sharron A., “Biopolitics and the Regulation of Vulnerability: The Case of the Female Trafficked Migrant”, *International Journal of Law in Context* 6, núm. 3, 2010.

²⁷ Bolaños Guerra, Bernardo, “Migración, derecho consular y justicia global”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 30, 2009.

²⁸ Bastos, Cristiana, “Migrants, Settlers and Colonists: The Biopolitics of Displaced Bodies”, *International Migration* 46, núm. 5, 2008.

²⁹ Kalm, Sara, “Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management”, en Geiger, Martin y Pécoud, Antoine (eds.), *The Politics of International Migration Management*, London, Palgrave MacMillan, 2010.

³⁰ Estévez, *Guerras necropolíticas...*, *cit.*, p. 29.

³¹ “Asilo y derechos humanos en Estados Unidos y Canadá. Cuestionamientos a Giorgio Agamben”, *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM* 7, núm. 1, 2012; *Guerras necropolíticas...*, *cit.*

³² Ortega Velázquez, Elisa, “México como tercer país ¿seguro? Instrumentalización del derecho de asilo”, *Frontera Norte* 32, 2020; *¿México como tercer país (in)seguro? El asilo como derecho humano en disputa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

de subjetivación racializada a través de biopolíticas migratorias de Bolaños, 2009, 2013,³³ y Morales Mena, 2020;³⁴ de la detención como dispositivo biopolítico de Moreno, 2014³⁵ y Morales Vega, 2021;³⁶ de biopolíticas y cambio climático de Bolaños, 2018;³⁷ de dispositivos biopolíticos de salud para la gestión de la vida en las migraciones de Parrini, 2015³⁸ y Farfán y otras, 2012;³⁹ de seguridad y migración de Bolaños y Levine, 2014;⁴⁰ Varela⁴¹ y Treviño Rangel.⁴²

Enmarcar el estudio de las migraciones y el asilo bajo esta perspectiva ofrece posibilidades analíticas interesantes para el estudio de una serie de fenómenos contemporáneos, entre los que se cuenta el tratamiento político de la migración y el asilo por parte de los países receptores y sus consecuencias en materia de derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Asimismo, es útil para analizar críticamente cómo los Estados dominantes, a través del dispositivo de regulación migratoria, usan diferentes discursos para administrar, controlar, construir y expulsar a los

³³ Guerra, Bolaños, “Migración, derecho consular y justicia global”, *Esclavos, migrantes y narcos. Acontecimiento y biopolítica en América del Norte*, México, UAM Iztapalapa-Juan Pablos, 2013.

³⁴ Morales Mena, Agustín, “Biopolítica, racismo de Estado y migración. Persecución de la vida cotidiana de personas migrantes irregulares en países postindustriales”, en Ortega Velázquez, Elisa (ed.), *El derecho como regulación de la vida y la muerte: biopolítica y necropolítica legal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

³⁵ Moreno Hernández, Hugo César, “Desciudadanización y estado de excepción”, *Andamios 11*, núm. 24, 2014.

³⁶ Morales Vega, Luisa G., “El entramado normativo de la detención migratoria en México: un dispositivo biopolítico”, en Ortega Velázquez, Elisa (ed.), *Derecho y migración forzada...*, cit., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

³⁷ Bolaños Guerra, Bernardo, “Biopolíticas del cambio climático para Centroamérica”, *Trace 74*, 2018.

³⁸ Parrini, R., “Biopolíticas del abandono: migración y dispositivos médicos en la frontera sur de México”, *Revista Nómadas 42*, 2015.

³⁹ Farfán Toral, L. F. et al., “Políticas de salud. Estrategia biopolítica para controlar a los migrantes mexicanos en Estados Unidos”, *Migración y Desarrollo 10*, núm. 19, 2012.

⁴⁰ Guerra, Bolaños, “Migración, derecho...”, cit., “La construcción del «mexicano indeseable» a través de informes oficiales en Estados Unidos”, en Bolaños Guerra, Bernardo (ed.), *Biopolítica y migración: el eslabón perdido de la globalización*, México, UAM Cuajimalpa, 2016.

⁴¹ Varela, A., “La «securitización» de la gubernamentalidad migratoria mediante la «externalización» de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica”, *Contemporánea 4*, 2015.

⁴² Treviño Rangel, Javier, “What do we Mean when we Talk About the «Securitization» of International Migration in Mexico? A Critique”, *Foro Internacional 56*, núm. 2, 2016; “Superfluous Lives: Undocumented Migrants Traveling in Mexico”, en Anaya Muñoz, Alejandro y Frey, Barbara (eds.), *Mexico’s Human Rights Crisis*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2019.

migrantes y solicitantes de asilo indeseables. Visto así, el control de la migración es un dispositivo biopolítico de producción de subjetividad, de gestión de la movilidad y de gobierno de la población.⁴³

II. MICHEL FOUCAULT Y SU TEORÍA BIOPOLÍTICA: CRUCES CON LOS ESTUDIOS JURÍDICOS

El concepto de “biopolítica” apareció desde comienzos del siglo XX en las teorías del Estado de tipo organicista —que lo pensaban como un organismo— y sus distintas versiones —humanista, biologicista, politicista— a lo largo de dicho siglo.⁴⁴ Kjellén, uno de los exponentes más prominentes de esa teoría, intentaba recuperar para la ciencia política las nuevas categorías de las ciencias biológicas, y oponerse a una cierta tradición liberal y contractualista para la cual el Estado es sólo un conglomerado de individuos. Este autor trató de mostrar cómo es imposible reducir al Estado a una realidad jurídica de derecho internacional.⁴⁵

A pesar de estos avances, el concepto de “biopolítica” adquirió una marcada influencia y replanteó de modo profundo la filosofía política hasta mediados de la década de los setenta, cuando el filósofo francés Michel Foucault recalificó y utilizó el concepto —distanciándose de lo hecho por sus predecesores— para analizar las formas a través de las cuales la vida de las poblaciones era incluida en los cálculos del poder político, a través de métodos de gestión administrativa que pudieran hacerla proliferar en el proceso productivo capitalista. La primera aparición del término en el léxico de Foucault se remonta a la conferencia de Río de Janeiro de 1974, cuando señaló que “para la sociedad capitalista, en primer lugar, es importante lo biopolítico, lo biológico, lo somático, lo corporal. El cuerpo es una realidad bio-política; la medicina es una estrategia biopolítica”.⁴⁶

⁴³ Mezzadra, Sandro, *Derecho de fuga...*, cit.; Walters, William, “Border/Control”, *European Journal of Social Theory* 9, núm. 2, 2006; Rigo, Enrica, *Europa di Confine. Trasformazioni della Cittadinanza Nell’unione Allargata*, Milan, Booklet Milano, 2007; Vaughan-Williams, Nick, *Border Politics: The Limits of Sovereign Power*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2012.

⁴⁴ Esposito, Roberto, *Bios: biopolítica y filosofía, mutaciones*, Buenos Aires-Madrid, Amorrotu, 2006; Lemke, Thomas, *Bio-Politics: An Advanced Introduction, Biopolitics: Medicine, Technology, and Health in the 21st Century*, Nueva York-London, University Press, 2011).

⁴⁵ Castro, Edgardo, “Biopolítica: orígenes y derivas de un concepto”, en Castro, Edgardo et al. (eds.), *Biopolítica. Gubernamentalidad, educación, seguridad*, Buenos Aires, UNIPE, IPC, 2011, pp. 5 y 6.

⁴⁶ Foucault, Michel, “Historia de la medicalización. Segunda conferencia dictada en el curso de medicina social que tuvo lugar en octubre de 1974 en el Instituto de Medicina So-

Foucault desarrolló una teoría analítica de poder que no intenta definir al poder, sino establecer cómo funciona y somete a las personas⁴⁷ a un orden que es jurídico y político al mismo tiempo.⁴⁸ Para Foucault, el poder moderno no funciona de manera deductiva, como en su representación jurídica; tampoco lo hace reprimiendo ni mediante mecanismos ideológicos. Por el contrario, parte de múltiples relaciones de fuerzas y prácticas que se configuran y consolidan en ciertos dispositivos.⁴⁹ De esta forma, el poder moderno conduce conductas (no personas): induciéndolas, facilitándolas, dificultándolas, limitándolas o impidiéndolas. Y usa como vehículo al *discurso*, que es un conjunto de elementos o bloques de tácticas en las relaciones de fuerza que determinan subjetividades y tienen efectos de verdad; establecen visiones subjetivas, objetos y saberes que dividen lo falso de lo verdadero.⁵⁰

El discurso se produce y se distribuye a través de *dispositivos*, que son aparatos políticos, jurídicos y económicos que permiten establecer la división entre lo falso y lo verdadero, las formas en que uno y otro se sancionan, las técnicas y los procedimientos para la obtención de la verdad, así como el estatus de los sujetos que tienen la función de decir lo que funciona como verdadero.⁵¹ Hay dispositivos de poder, de subjetividad y de verdad. Y se mantienen a través de estrategias y tácticas en las relaciones de fuerza que establecen subjetividades, objetos y saberes que dividen lo falso de lo verdadero. El dispositivo en la filosofía del poder de Michel Foucault es la red de relaciones sociales construidas en torno a un discurso: instituciones, leyes, políticas, disciplinas, declaraciones científicas y filosóficas, conceptos y posiciones morales, y tiene la función específica de mantener el poder.⁵² En términos más amplios, y de acuerdo con Giorgio Agamben, un dispositivo es cualquier cosa que tiene, de algún modo, la capacidad de capturar, orientar,

cial, Centro Biomédico de la universidad estatal de Río de Janeiro, Brasil”, *Educación Médica y Salud 11*, núm. 1, 1977, p. 5.

⁴⁷ Castro, Edgardo, “El vocabulario de Michel Foucault: un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores”, en Amor, Claudio (dir.), *Política contemporánea*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2004, p. 204.

⁴⁸ Esposito, *Bíos: biopolítica y filosofía 27*; Lemke, *Bio-Politics: An Advanced Introduction*.

⁴⁹ Saidel, Matías, “Lecturas de la biopolítica: Foucault, Agamben, Esposito”, *Opción 177*, 2013, p. 88.

⁵⁰ Foucault, Michel, “El sujeto y el poder”, *Revista Mexicana de Sociología 50*, núm. 3, 1988, pp. 3-20.

⁵¹ *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*, trans. Pons, Horacio, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 66 y 67; Estévez, *Guerras necropolíticas...*, *cit.*, p. 53.

⁵² Foucault, *Seguridad...*, *cit.*, pp. 66 y 67; Estévez, *Guerras necropolíticas...*, *cit.*, p. 53.

determinar, interceptar, modelar, controlar y asegurar los gestos, las conductas, las opiniones y los discursos de los seres vivientes.⁵³

Foucault diferencia tres tipos de poder que no se reemplazan uno con el otro, sino que se superponen: el poder soberano (la ley), el poder disciplinario (los saberes y las instituciones) y el biopoder (las políticas de regulación de la población):⁵⁴

- 1) El *poder soberano* funciona aplicando las leyes en un territorio determinado y castigando a los trasgresores que dañan así la propia soberanía.
- 2) El *poder disciplinario* se ejerce directamente sobre los cuerpos individuales para disciplinarlos y hacerlos dóciles para vigilarlos, entrenarlos, utilizarlos y castigarlos en función de la productividad económica. La *anatopolítica* es lo que Foucault entiende como la intervención disciplinaria sobre los cuerpos individuales en aras de condicionar sus movimientos, vigilarlos y ponerlos a producir. Así pues, el poder disciplinario, a diferencia del poder soberano, no tiene como fin extraer bienes y riqueza, sino energías, tiempo y trabajo, con el mínimo de gastos y el máximo de eficacia posibles, lo que da lugar —progresivamente— a un saber clínico, que tiene como patrón de medida no la ley, sino la *norma* o *patrón*. Esto supone un ejercicio del poder sobre la persona en tanto ser viviente de manera individualizada.⁵⁵
- 3) El *biopoder* se aplica sobre la vida de la población como cuerpo político a través de tecnologías de poder/saber llamadas biopolíticas.⁵⁶ El biopoder tiene como fin “hacer vivir y dejar morir”, y se enfoca en los procesos particulares de la vida, como natalidad, mortalidad, longevidad, reproducción, migración y enfermedad; controla un campo biológico, que se divide en una jerarquía de razas, donde se deja morir a aquellas que están en la parte inferior.⁵⁷ A aquellos

⁵³ Agamben, Giorgio, *What is an Apparatus? and other Essays*, California, Stanford University Press, 2009, p. 14.

⁵⁴ Foucault, Michel y Faubion, James D., *Power, Essential Works of Foucault, 1954-1984*, Nueva York, Norton, 2000; Foucault, Michel et al., *The Birth of Biopolitics...*, cit., Inglaterra-Nueva York, Palgrave MacMillan, 2008; Foucault, *Seguridad...*, cit.

⁵⁵ *Los anormales. Curso en el Collège de France 1974-1975*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007; Foucault, Michel y Garzón del Camino, Aurelio, *Vigilar y castigar: el nacimiento de la prisión*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2012.

⁵⁶ Foucault, Michel et al., *The Essential Works of Foucault, 1954-1984*, 3 vols., Nueva York, New Press, 1997; Foucault, *The Birth of Biopolitics...*, cit.; Foucault, *Seguridad...*, cit.

⁵⁷ Estévez, Ariadna, “El caso de solicitantes de asilo mexicanos en Texas: dislocación necropolítica de la persecución y biopolítica migratoria”, en Bolaños Guerra, Bernardo, *Biopolítica y migración...*, cit., México, UAM, 2015, p. 143.

que amenazan la sobrevivencia de la mayoría se les deja morir, al ser omitidos como objetos de política pública y otras tecnologías, como sucede, por ejemplo, con la negación de servicios de salud primaria a personas migrantes irregulares.⁵⁸ Como señala Foucault, se trata de un *asesinato indirecto*, porque sin necesidad de que poblaciones enteras intencionalmente sean matadas, éstas mueren como consecuencia de que el Estado no haga algo por ellas.⁵⁹

1. *Los sujetos y la forma de gobierno del biopoder*

El biopoder se ejerce sobre los cuerpos de manera indirecta y opera sobre el medio de su existencia. La población no es regulada a través de la ley, sino de una norma o patrón. No se castiga espectacularmente mediante el suplicio y la muerte, sino que se busca incluir, acrecentar las fuerzas, estudiar y combatir las desviaciones respecto del patrón o la norma para integrar a los cuerpos al circuito productivo. A diferencia del poder soberano (que se da en el gasto absoluto y funciona extrayendo y expropiando), el *biopoder* busca acrecentar la fuerza y las riquezas. Si el poder soberano funciona prohibiendo, el biopoder funciona alentando o conduciendo a las fuerzas que busca desplegar; es el paso del Estado territorial al Estado poblacional.⁶⁰ Por ello, lo que marca el poder de un Estado no es la posesión de un gran territorio, sino el crecimiento de su población y producción.

En el biopoder no están en discusión la distribución del poder o su subordinación a la ley, el tipo de régimen o el consenso que obtiene, sino el *bíos*: cómo la vida de las poblaciones es determinada y penetrada por la política —por cálculos de poder político— para hacerla proliferar en el proceso productivo capitalista a través de métodos de gestión administrativa, como el control de la migración. Esto es lo que Foucault entiende por “biopolítica”, que produce subjetividad o produce muerte; es decir, o vuelve sujeto a su propio objeto o lo objetiviza definitivamente: o es política de la vida o sobre la vida.⁶¹

⁵⁸ “Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos?”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad XXV*, núm. 73, 2018, pp. 12 y 13; Castro, “El vocabulario de Michel Foucault: un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores”; Foucault, Michel *et al.*, *Defender la sociedad...*, cit., 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002; Foucault, *Seguridad...*, cit.

⁵⁹ Foucault *et al.*, *Defender la sociedad...*, cit.; Foucault, *Seguridad...*, cit.; Estévez, *Guerras necropolíticas...*, cit.

⁶⁰ Saidel, “Lecturas de la biopolítica...”, cit., pp. 88-90.

⁶¹ Esposito, *Bíos: biopolítica y filosofía*; Ortega Velázquez, Elisa, “Biopolítica legal”, en Ortega Velázquez, Elisa, *El derecho como regulación...*, cit., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

La biopolítica se apoya de las ciencias modernas: biología, economía, medicina moderna, estadística, y en todo el abanico de las ciencias humanas, pues no sólo hay que mantener con vida al cuerpo de la población (individual y colectivo), sino también hacerlo producir. De ahí que entre los siglos XVII y XVIII se desarrollaron una serie de instituciones disciplina-rias que tomaron a su cargo la vida de las personas, individualizándolas y fijando rutinas en la memoria corporal: la escuela, la fábrica, la prisión, el cuartel, etcétera; así como una serie de regulaciones sobre el medio en el que habita la población.⁶²

Si la población es el sujeto a quién se dirige el *biopoder*, la *gubernamentalidad* es su forma de gobierno, la *economía política*, su forma privilegiada de saber, y los *dispositivos de seguridad*, su instrumento técnico esencial.⁶³ La *gubernamentalidad* es el aparato burocrático que permite el ejercicio del biopoder a través de técnicas (como instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas, normas de regulación) para dirigir el comportamiento humano.⁶⁴ En el análisis foucaultiano, el gobierno es “una actividad que se encarga de conducir a los individuos a lo largo de sus vidas situándolos bajo la autoridad de un director responsable por lo que hacen y les sucede”.⁶⁵ Las técnicas de gobierno no son exclusivas del Estado, pues constituyen el conjunto de acciones sobre las acciones posibles de otros sujetos, o las acciones ejercidas sobre sí para dominar placeres o deseos. Las técnicas de gobierno de sí (la regulación de los propios deseos y el cuerpo, así como el autocuidado) y de poder (las normas que conducen a fines de dominación) constituyen lo que Foucault llamó *gubernamentalidad*, es decir, la racionalidad del neoliberalismo en la biopolítica.⁶⁶

El neoliberalismo se opone a la intervención estatal y a su expansión burocrática en nombre de la libertad económica, porque atenta contra los derechos individuales. Su objetivo central es aplicar el discurso económico al análisis social, borrando las diferencias entre los dos campos. La gubernamentalidad neoliberal crea, por su énfasis en las técnicas de dominación y de control de sí, un individuo autocontrolado e interesado en la maximización de su propia función económica: el *homo economicus*.⁶⁷

⁶² *Idem*.

⁶³ Foucault, *Seguridad...*, *cit.*, p. 136.

⁶⁴ Foucault, Michel y Rabinow, Paul, *Ethics: Subjectivity and Truth*, Nueva York, New Press, 1997, p. 82; Rose, Nikolas *et al.*, “Gubernamentalidad”, *Astrolabio 3*, 2012, p. 119; Estévez, Guerras, *Necropolíticas...*, *cit.*, p. 50.

⁶⁵ Foucault y Rabinow, *Ethics: Subjectivity and Truth*.

⁶⁶ Estévez, “Biopolítica...”, *cit.*, p. 24.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 25.

No obstante, el Estado no es de ninguna manera el único agente de la gubernamentalidad neoliberal: hay una gubernamentalización del Estado, que incluye políticas públicas, las mediciones y la desviación de servicios hacia el ámbito corporativo. El Estado se vuelve un administrador de negocios a cargo de universalizar la competencia e inventar sistemas para la acción individual y social, que se rigen por las leyes del mercado. De esta forma, la economía no sólo es un área de la vida humana, sino que cubre todas sus áreas.⁶⁸ Los Estados neoliberales no sólo controlan el comportamiento individual a través de la disciplina, sino que también regulan y administran el crecimiento y la mortandad de la población para su reproducción a través de técnicas de autocuidado. Para lograr desplazar sus obligaciones sociales al individuo, el Estado neoliberal echa mano de dos tecnologías de poder: la política pública y el derecho.⁶⁹

2. *La instrumentalización del derecho*

El derecho es parte de un dispositivo que busca imponer conformidad y homogenizar. En los poderes soberano y disciplinario, el derecho se materializa en leyes y en la forma en que éstas son implementadas de forma institucional.⁷⁰ En el biopoder, la ley forma parte del dispositivo jurídico que se usa estratégicamente como norma o patrón para imponer conformidad y homogenizar a poblaciones enteras.⁷¹ Existe un uso estratégico de la ley en la gubernamentalidad neoliberal, por lo que las normas se vuelven más importantes que el sistema judicial mismo. No es que “la ley desaparezca o que las instituciones de justicia tiendan a desaparecer, sino que la ley funciona cada vez más como un patrón y la institución judicial se integra más y más a un continuum de aparatos (médicos, administrativos) cuyas funciones son sobretodo reguladoras”.⁷²

El rol del Estado no es regular las relaciones entre las personas ni entre ellas y el poder, sino más bien regular la sujeción de éstas a cierto orden, que es al mismo tiempo jurídico y político. En este sentido, para Foucault el derecho es un instrumento utilizado por los Estados poderosos para imponer su dominación. En consecuencia, el poder soberano sólo es tal sobre la base del derecho que legitima su actuación. Así, la dicotomía entre ley y

⁶⁸ Foucault, Michel, *The History of Sexuality*, Nueva York, Vintage Books, 1988.

⁶⁹ Estévez, “Biopolítica...”, *cit.*, p. 25.

⁷⁰ Foucault, *Seguridad...*, *cit.*

⁷¹ Estévez, “Biopolítica...”, *cit.*, p. 28.

⁷² Castro, *El vocabulario de Michel...*, *cit.*, p. 219.

poder, legalidad y legitimidad, norma y excepción, se desdibuja y adquiere unidad.⁷³

La recomposición de la dualidad entre poder y derecho torna visible un conflicto, que separa y enfrenta a grupos de distinto origen étnico por el predominio en determinado territorio. Al supuesto choque entre soberanía y ley ocurre el choque entre potencias rivales que se disputan el uso de los recursos y el mando en razón de diferentes caracteres raciales. Esto no significa que el mecanismo de legitimación jurídica decaiga, sino que éste, antes de ser precedente y regulador de la lucha en curso, es su resultado y el instrumento que usan quienes resultan vencedores. Así pues, el derecho no dirime la guerra, sino que la guerra emplea al derecho —lo instrumentaliza— para consagrar las relaciones de fuerza que ella define.⁷⁴

En este sentido, la ley se traslada progresivamente del plano trascendente de los códigos y las sanciones (que se aplican a las personas con voluntad) al plano inherente de las reglas y normas (que se aplican a los cuerpos). Para Foucault, “esos mecanismos de poder [...] son, en parte al menos, los que a partir del siglo XVIII tomaron a su cargo la vida de los hombres, a los hombres como cuerpos vivientes”.⁷⁵ Entonces, la vida, mucho más que el derecho, es la apuesta de las luchas políticas, incluso si éstas se formulan a través de afirmaciones de derecho.⁷⁶

III. EL ESTADO DE EXCEPCIÓN COMO PARADIGMA TEÓRICO EN LOS ESTUDIOS MIGRATORIOS Y DE ASILO

En su indagación sobre la biopolítica, Giorgio Agamben parte de dos ámbitos que Foucault no consideró los más adecuados para ese análisis: el derecho y la teología, por lo que analiza las estructuras jurídicas en las que se inserta el gobierno y la fuente teológica de los conceptos políticos modernos. En el primer tomo de su obra *Homo sacer*, “El poder soberano y la nuda vida” (1998), Agamben interpreta la categoría de soberanía desde la perspectiva filosófica de Hannah Arendt y Michel Foucault, para quienes la inclusión de la vida biológica en los cálculos de poder político del Estado constituye la novedad política de la modernidad. Sin embargo, para Agamben esta inclusión puede

⁷³ Esposito, *Bíos: biopolítica...*, cit., p. 44.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 45.

⁷⁵ Foucault, Michel, *Historia de la sexualidad 1, La voluntad del saber*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2012), pp. 81 y ss.

⁷⁶ *Idem*.

rastrearse desde el inicio de la política occidental, y es la esencia de todas las formas de poder político.

Agamben vincula la soberanía con el nacimiento de la política, y su tesis considera a la política occidental, desde su origen, como una biopolítica, que se distingue por tener la posibilidad de matar y producir *nuda vida* (que caracteriza al sujeto de la política soberana), a través de la suspensión temporaria del derecho en el estado de excepción (la regla y no la salvedad en las democracias contemporáneas). Así pues, el modelo jurídico-institucional y el modelo biopolítico de poder son indisolubles.⁷⁷ Y hay una relación de identidad estructural entre los dispositivos biopolíticos y el poder soberano.⁷⁸ Por definición, el gobierno soberano es biopolítico: no sólo tiene la capacidad de establecer el dominio de lo legal, sino que puede producir estados de excepción en los que cualquier vida puede ser reducida a *nuda vida*.⁷⁹

Agamben diferencia la vida biológica (el *zoé* de los griegos) de la vida política (el *bios*), y encuentra en una figura del derecho romano arcaico, los *homines sacri*, aquellas vidas humanas de las que se podía disponer sin cometer homicidio, sin infringir el ordenamiento jurídico y sin sacrificarles, es decir, sin considerarlas desde un contexto ritual.⁸⁰ Esta figura permite explicar la facultad del soberano no sólo de establecer la ley, sino de suspenderla y crear un “estado de excepción”, donde se despoja a ciertas personas de aquellas cualidades que las especifican como una forma de vida, como una vida inseparable de su forma; como una vida en contexto que ética y políticamente puede realizar su propia potencia.⁸¹ Así, a través del *homo sacer*, Agamben ejemplifica cómo se incluyó la vida biológica (*zoé*) en el poder político; el vínculo entre *nuda vida* y poder soberano. El *homo sacer* era un bando de excepción que consistía en excluir de la comunidad a una persona condenada, como castigo por haber cometido una falta grave. A través de esta excepción, un ciudadano perdía todos sus derechos y era despojado del *bios* y convertido en *zoé*: *nuda vida*.

El *homo sacer*, quien queda en la total desprotección de la ley, se encuentra incluido en ésta a través de su exclusión. La estructura de la excepción

⁷⁷ Agamben, Giorgio y Gimeno Cuspinera, Antonio, *Homo sacer: el poder soberano y la nuda vida I*, Valencia, Pre-Textos, 2010, pp. 15 y 16.

⁷⁸ Muhle, María, “Sobre la vitalidad del poder...”, *cit.*, *Revista de Ciencia Política*, Santiago, núm. 1, 2009, p. 152.

⁷⁹ Agamben, Giorgio, *Medios sin fin: notas sobre la política*, Valencia, Pre-Textos, 2010, pp. 39 y 40.

⁸⁰ Quintana Porras, Laura, “De la *nuda vida* a la «Forma-de-Vida». Pensar la política con Agamben desde y más allá del paradigma del biopoder”, *Argumentos* 19, núm. 52, 2006, p. 49.

⁸¹ Agamben, *Medios sin fin...*, *cit.*, p. 13.

permite la introducción de la *zoé* en la *polis*, en forma de una exclusión inclusiva. El hombre habita en la *polis* dejando que quede apartada su nuda vida, excluyéndola. De tal forma que en la política occidental la nuda vida es aquello que siempre ha de ser politizado, incluyéndose en ella a través de su exclusión.

El poder soberano tiene la facultad de romper la relación entre los dispositivos jurídicos del Estado, su territorio y las vidas que nacen en él: los nacionales. El poder soberano es tal porque puede suspender la ley en un determinado espacio, y así, convertirlo en un campo de exterminio, en el que ciertas vidas puedan ser reducidas a meros vivientes. En el campo, poblado por *homo sacer*, se suman la excepción soberana hecha regla y el paradigma biopolítico en la producción de nuda vida o vida desnuda.⁸² El soberano decide acerca del estado de excepción y la vigencia o suspensión de la ley, por lo que todo ordenamiento jurídico tiene un carácter violento que no puede ser desconocido.⁸³

En el estado de excepción se suspende la validez del orden jurídico: se crea una zona de indiferenciación en la que exterior e interior, *zoé* y *bios*, ley y naturaleza, derecho y hecho se confunden; la soberanía y la nuda vida se vinculan: la soberanía produce nuda vida al decretar el estado de excepción.⁸⁴ Agamben afirma que en la política moderna el estado de excepción tiende a convertirse en regla, con la novedad de que ya no se declara abiertamente. Cuando esto sucede, el espacio de la nuda vida va coincidiendo progresivamente con el espacio político, de forma que *zoé* y *bios*, derecho y hecho, entran en una zona de indiferenciación.⁸⁵

El espacio que se abre cuando el estado de excepción empieza a convertirse en regla es el campo de concentración: una localización espacial permanente e independiente del control judicial, donde la norma es indiscernible de la excepción. En el campo, hecho y derecho coinciden, y “todo es posible”. En este espacio, el estado de excepción se extiende a toda una población civil, y su objetivo es la producción de nuda vida. Se trata de un experimento biopolítico de producción de *zoé*.⁸⁶ El campo de concentración se convierte en una localización espacial permanente independiente

⁸² Muhle, “Sobre la vitalidad del poder...”, *cit.*, 153.

⁸³ Agamben, Giorgio, *Altísima pobreza: reglas monásticas y forma de vida: homo sacer, filosofía e historia*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2013, p. 210.

⁸⁴ Agamben, Giorgio y Costa, Flavia, *Estado de excepción: homo sacer*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2004.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Agamben, Giorgio, “¿Qué es un campo?”, *Artefacto. Pensamientos sobre la Técnica* 2, 1998, pp. 52 y ss.

del control judicial, donde la norma es indiscernible de la excepción: donde hecho y derecho coinciden.

Para Agamben, las declaraciones de derechos humanos inscriben la nuda vida en el orden político-jurídico del Estado nación y son el fundamento de su legitimidad y soberanía.⁸⁷ En específico, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano es una de las piezas fundamentales de la biopolítica moderna, dado que en ella se encuentra la figura original de la inscripción de la vida desnuda (*zoé*) en el ordenamiento jurídico-político del Estado nación:

Un simple análisis del texto de la Declaración de 1789 demuestra que es justamente la nuda vida —esto es, el simple hecho de nacer— lo que aparece aquí como la fuente y el portador de derechos. “Los hombres”, dice el primer artículo, “nacen y permanecen libres e iguales en derechos [...]”. Al mismo tiempo, sin embargo, la misma vida natural que al inaugurar la biopolítica de la modernidad se coloca en la base del orden se desvanece en la figura del ciudadano, en quien los derechos se preservan [...]. Y la Declaración puede atribuir soberanía a la nación [...] precisamente porque ya ha inscrito este elemento de nacimiento en el mero corazón de la comunidad política. La nación —el término deriva etimológicamente del vocablo *nascere* (nacer)— cierra el círculo abierto del nacimiento del hombre.⁸⁸

La politización de la nuda vida es evidente cuando la adjudicación de derechos transforma al simple “hombre” en “ciudadano”, y en ese pasaje lo inviste de soberanía. Agamben sostiene que a través de las declaraciones de derechos humanos, lo que queda en la base no es la persona como un sujeto político consciente y libre, sino simplemente la nuda vida del hombre. Una vez que el *zoé* se politiza con las declaraciones de derechos, es más difícil encontrar los umbrales que definen al nuevo *homo sacer*, la persona que en nuestro tiempo puede ser asesinada, mas no sacrificada, y cuya vida puede arrebatarla cualquier individuo, sin ser perseguido por ello, pues en teoría hoy todas las personas tienen derechos humanos que las respaldan e incluyen en la *polis*.⁸⁹

Agamben afirma que el *homo sacer* de nuestro tiempo, la persona que hoy tiene una vida de exclusión jurídica y política —sujeta a violencia y vulnerabilidad— es el refugiado: aquel que, al no poder adscribirse a ninguna nacionalidad e identificarse como ciudadano, acaba perdiendo todos

⁸⁷ Estévez, “Asilo y derechos humanos...”, *cit.*, p. 186.

⁸⁸ Agamben y Gimeno Cuspinera, *Homo sacer...*, *cit.*, pp. 126 y 127.

⁸⁹ Estévez, “Asilo y derechos humanos...”, *cit.*, p. 187.

los derechos que le proporcionaba su identidad nacional. De tal suerte que, en su situación, resulta expuesto a la muerte, con lo cual se convierte en un auténtico *homo sacer*. El refugiado se encuentra incluido en lo político y en lo jurídico únicamente a través de su exclusión, por lo cual puede ser asesinado sin que ello se considere un crimen.⁹⁰ Sostiene Agamben que el refugiado encarna la nuda vida, una vida humana simplemente biológica, sin valor político, por lo que su protección se ha sustraído del campo político y se ha dejado en el campo estrictamente humanitario.⁹¹ Los campos de detención de refugiados son, en consecuencia, el nuevo campo de concentración que expresa la sofisticación totalitaria de la biopolítica contemporánea.⁹²

Para Agamben, el refugiado es una figura central en la historia política del siglo XX. Al respecto, agrega que

conviene no olvidar que los primeros *campos* fueron construidos en Europa como espacios de control para los refugiados, y que la sucesión “campos de internamiento-campos de concentración-campos de exterminio” representa una filiación perfectamente real. Una de las pocas reglas a las que los nazis se atuvieron constantemente en el curso de la *solución final* era que los judíos y gitanos sólo podían ser enviados a los campos de exterminio después de haber sido completamente desnacionalizados.⁹³

En otras palabras, cuando los refugiados pierden su condición de ciudadanos con derechos es cuando se convierten en *homo sacer*. Al perder su personalidad jurídica, el refugiado se encuentra en la antesala de su inminente destrucción como ser moral revestido de dignidad humana. Sin una nacionalidad y un Estado en cuya legislación ampararse, refugiados y apátridas se ubican en un umbral difuso, en el que convertidos en nuda vida no pueden reclamar para sí mismos el amparo de los derechos humanos.

Para Hannah Arendt, la producción de individuos superfluos (nudas vidas, en el lenguaje de Agamben) es el rasgo característico de las socieda-

⁹⁰ Darling, “Becoming Bare Life: Asylum, Hospitality, and the Politics of Encampment”; Zembylas, Michalinos, “Agamben’s Theory of Biopower and Immigrants/Refugees/Asylum Seekers. Discourses of Citizenship and the Implications for Curriculum Theorizing”, *Journal of Curriculum Theorizing* 26, núm. 2, 2002; Müller, Benjamin, “Globalization, Security, Paradox: Towards a Refugee Biopolitics”, *Refuge: Canada’s Journal on Refugees* 22, núm. 1, 2004.

⁹¹ Agamben, Giorgio, “Beyond Human Rights”, *Social Engineering* 15, 2008, pp. 90-95.

⁹² Agamben y Gimeno Cuspinera, *Homo sacer...*, cit.

⁹³ Agamben, Giorgio y Gimeno Cuspinera, Antonio, *Medios sin fin...*, cit., Valencia, Pre-Textos, 2001, p. 27.

des totalitarias: “El totalitarismo busca no la dominación despótica sobre los hombres sino un sistema en que los hombres sean superfluos”.⁹⁴ Para Agamben, la producción de personas superfluas o nudas vidas no se limita a los totalitarismos de la primera mitad del siglo XX, sino que se ha fusionado, progresivamente, con la democracia a través de la figura del estado de excepción:

En el curso del siglo XX, se ha podido asistir así a un fenómeno paradójico, que ha sido eficazmente definido como una “guerra civil legal” (Schnur, 1983). Tómese el caso del Estado nazi. No bien Hitler toma el poder (o, como se debería decir acaso más exactamente, no bien el poder le es entregado), proclama el 28 de febrero el Decreto para la protección del pueblo y el Estado, que suspende los artículos de la Constitución de Weimar concernientes a las libertades personales. El decreto nunca fue revocado, de modo que todo el Tercer Reich puede ser considerado, desde el punto de vista jurídico, como un estado de excepción que duró doce años... El totalitarismo moderno puede ser definido, en este sentido, como la instauración, a través del estado de excepción, de una guerra civil legal, que permite la eliminación física no sólo de los adversarios políticos sino de categorías enteras de ciudadanos que por cualquier razón resultan no integrables en el sistema político. Desde entonces, la creación voluntaria de un estado de emergencia permanente (aunque eventualmente no declarado en sentido técnico) devino en una de las prácticas esenciales de los Estados contemporáneos, aun de aquellos así llamados democráticos.⁹⁵

No obstante, en el panorama contemporáneo en materia de refugiados las personas perseguidas ya ni siquiera pueden acceder a la categoría jurídica de refugiado y la protección que éste otorga, ya que la consigna de los Estados es —y menos en tiempos de Covid-19— impedirselos o dificultárseles al máximo. Entonces, la categorización agambiana del refugiado como *homo sacer* podría tener aplicación, más bien, en las personas que en nuestros tiempos aspiran a la protección internacional, y que han sido agrupadas en distintas categorías sociológicas, que no otorgan la protección jurídica que conlleva la de refugiado: solicitantes de asilo, migrantes forzados, irregulares económicos, migrantes climáticos/medioambientales, desplazados forzados internos, etcétera.

⁹⁴ Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 677.

⁹⁵ Agamben y Costa, *Estado de excepción...*, cit., p. 25.

IV. EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE ASILO COMO INMUNIDAD ANTE “VIRUS RACIALES”

Roberto Esposito propone otro modo de articular *bios* y política: la *inmunización*, y, con ella, establece otra mediación entre la esfera de la vida y el derecho, donde la regulación de la población es una especie de inmunización contra virus raciales y culturales. Este autor hace una analogía entre la política de la vida y el sistema inmune del cuerpo humano, señalando que éste lucha contra amenazas exógenas de la misma forma que el biopoder lucha contra formas de vida que amenazan a la mayoría.⁹⁶

Esposito distingue entre la política sobre la vida y la política de la vida. La regulación y el control de la migración obedecen a una política sobre la vida, que opera como un *sistema inmune* que defiende al cuerpo (la población o la sociedad), a través de la creación de categorías que niegan el patógeno (la legalidad, el régimen de asilo y la ciudadanía), que filtran a los refugiados adecuados y dan cabida al migrante económico y, a su vez, permiten la exclusión del migrante irregular o el falso solicitante de asilo. El cambio progresivo o inmunización de la comunidad se logra introduciendo reformas legales, políticas públicas y estrategias legales que crean y reafirman categorías que niegan nuevas formas de migración.⁹⁷

Esposito explicita un vínculo entre la vida y la política, que evidencia tanto los rasgos productivos/afirmativos como los mortíferos/negativos que se juegan en dicho cruce. En la noción de *immunitas* conviven un sentido biomédico y otro jurídico: según el primero, la inmunización alude a la capacidad del organismo de resistir a los ataques de un agente etiológico externo; según el segundo, la *immunitas* exonera a alguien de una carga que comparten el resto de los ciudadanos. De este modo, Esposito da otra perspectiva de la vida común: si la *communitas* supone la ruptura de las barreras protectoras de la pretendida identidad individual, la *immunitas* se refiere al intento de reconstruir tales protecciones, defensiva y ofensivamente, contra todo aquello que suponga una ofensa.⁹⁸

Ahora, aunque una cuota de inmunización sea necesaria para nuestra vida, llevada a límites extremos, puede ponerla en peligro. Tal como ocurre con los procesos inmunitarios en el ámbito de la biología humana, donde el exceso de inmunidad puede causar la muerte (como las enfermedades au-

⁹⁶ Esposito, Roberto y García Ruiz, Alicia, *Comunidad, inmunidad y biopolítica*, Pensamiento Herder, Barcelona, Herder, 2009, pp. 19 y 20.

⁹⁷ Estévez, “Biopolítica y necropolítica...”, *cit.*, p. 17.

⁹⁸ Esposito, *Bíos: biopolítica...*, *cit.*, p. 73.

toinmunes), o donde tales procesos pueden ponerse en suspenso para alojar algo distinto (otra vida en el embarazo, o un órgano ajeno en el caso de los trasplantes), así, también las dinámicas sociales pueden ser pensadas desde esta ambivalencia: aunque toda comunidad pueda defenderse de lo que efectivamente la destruye, también debe ser capaz de inhibir su tendencia inmunitaria respecto de lo que supone diferente. Es decir, aquello mismo que puede ser motivo de riesgo, entraña también recursos emancipatorios por extraer.⁹⁹

Con Esposito queda claro que el miedo a los otros —a los extranjeros— no está dado por la existencia de lo distinto, sino por el temor a su propagación descontrolada en los Estados poderosos. Por ello, con las reglas restrictivas en materia de migración y asilo —que filtran a los candidatos más deseables— se “inmuniza” al cuerpo del Estado con las dosis de migrantes y refugiados que se aceptan y consideran “adecuados”. Éste sería el caso del régimen internacional de refugiados que opera en el primer mundo y su sistema de selección. El resto de solicitantes de asilo que no pasan este proceso de filtrado son desechados a un régimen de asilo que opera simultáneamente en el tercer mundo. Y esto es avalado por el derecho internacional desde la creación del Estado nación moderno: cada Estado es libre de determinar su política migratoria, y no está obligado, bajo ningún tratado internacional, a otorgar asilo, ya que el régimen internacional de asilo opera en la práctica a través de las normas nacionales de asilo, que regulan su acceso y que, por definición, son establecidas por los Estados.

V. DE LAS FRONTERAS FÍSICAS A UN RÉGIMEN DE FRONTERA MARCADO POR LAS RELACIONES DE PODER CON BASE EN LA RAZA, LA CLASE Y EL GÉNERO

En las últimas décadas ha tenido lugar un proceso de expansión territorial y administrativa de la función de vigilancia de la migración y el manejo de la frontera en otros países.¹⁰⁰ Las fronteras no son inertes ni fijas: ya no sólo pueden ser entendidas como los bordes físicos entre un Estado nación y otro,¹⁰¹

⁹⁹ Esposito y García Ruiz, *Comunidad, inmunidad y biopolítica*.

¹⁰⁰ Genova, Nicholas de, “The Deportation Regime: Sovereignty, Space and the Freedom of Movement”, en De Genova, Nicholas (ed.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space and the Freedom of Movement*, Durham, Duke University Press, 2010, pp. 33-65.

¹⁰¹ Álvarez Velasco, Soledad, “Movimientos migratorios contemporáneos: entre el control fronterizo y la producción de su ilegalidad un diálogo con Nicholas de Genova”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 58, 2017, p. 157.

ni como los límites sociopolíticos y jurisdiccionales del poder soberano tradicional, herencia de la Paz de Westfalia de 1681 y la creación del Estado nación moderno. En la actualidad, las fronteras pueden ser comprendidas como formaciones de poder flexibles y móviles, en las que hay una multiplicidad de actividades y actores involucrados; como un entramado de relaciones que “sancionan, reduplican y relativizan otras divisiones geopolíticas”,¹⁰² y que están en cualquier parte o en todas partes, incluso en muchos lugares a la vez, y no necesariamente coinciden con las fronteras físicas.¹⁰³

Siguiendo a De Genova, más allá de fronteras se podría hablar de un *régimen de frontera*: un conjunto heterogéneo de actores estatales y no estatales que convergen en este entramado de relaciones de poder donde las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas —que el Estado y el capital buscan subordinar y disciplinar de diversas maneras— tienen un papel primario,¹⁰⁴ al igual que las normas que regulan, controlan y prohíben el cruce de fronteras. De hecho, hasta que existe la regulación correspondiente, la migración y los migrantes entran en escena. Los regímenes fronterizos y de migración son justamente la politización —a través del derecho— de la libertad de circulación de las personas, sometiénolas así al poder estatal.

De acuerdo con Cordero, las fronteras son producto del proceso de dominación de unas clases sociales sobre otras, que se basa en la acumulación de capital. De esta forma, la producción de fronteras opera devaluando a poblaciones que se mueven entre contextos de poder desiguales. Por ejemplo, los migrantes que proceden del sur global —como los centroamericanos, los africanos o los mexicanos— emigran a países con economías capitalistas —como la estadounidense o la europea— que alguna vez fueron los centros del poder colonial y ahora son una fuente de explotación masiva en sectores importantes para la economía, como la industria de la confección, los servicios, la construcción y la agricultura. En consecuencia, en el capitalismo moderno las fronteras también pueden entenderse como los “medios de inclusión diferenciada de la fuerza laboral en los mercados regionales” resultantes de “los acuerdos de las clases dominantes” y sus “estrategias para reproducir su clase, es decir, para acumular capital”.¹⁰⁵

Las poblaciones económicamente marginadas migran como una fuerza laboral caracterizada como peligrosa —e incluso criminal— en razón de

¹⁰² Balibar, Étienne, *Politics and the Other Scene*, London, Verso, 2002, p. 79.

¹⁰³ De Genova, Nicholas *et al.*, “New Keywords: Migration and Borders”, *Cultural Studies* 29, núm. 2, 2014.

¹⁰⁴ De Genova, Nicholas, “The Deportation Regime...”, *cit.*

¹⁰⁵ Cordero Díaz, “Central American Caravans and Contesting Forms of Migrant Justice: Sovereign Violence and Multiple Forms of Confinement in Question”, p. 109.

su raza, de su clase y de su género, por los discursos securitarios de los países dominantes. Estas etiquetas permiten que estas personas sean empleadas como mano de obra barata y desechable, y que los mercados laborales precarios se beneficien de su ilegalización y racialización. Aún más, como las mujeres conforman cerca de la mitad de estas poblaciones,¹⁰⁶ las mujeres migrantes pobres y racializadas ocupan los empleos más precarios, sin ningún derecho laboral, y, por tanto, están sujetas a mayor explotación. Así pues, estamos ante un régimen de frontera donde el capital se mueve libremente, pero los potenciales trabajadores son gestionados mediante la violencia soberana ante la imposibilidad de los Estados dominantes de contenerlos en lugares donde no pueden vivir una vida digna (usualmente países pobres y marginados).¹⁰⁷

De esta forma, el objetivo central de la frontera y los regímenes migratorios es el filtrado, la selección, el ingreso y la permanencia de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, más que la simple expulsión o el rechazo.¹⁰⁸ A través de las distintas prácticas de este régimen, los Estados determinan dónde se encuentran los potenciales migrantes —más o menos rentables para el sistema capitalista neoliberal— para poder restringirlos o redireccionar su movilidad.¹⁰⁹ Las fronteras son producidas: son convertidas en objetos o hechos objetivos, y se les fetichiza como realidades incuestionables con un poder para sí mismas. Aquí es donde el derecho tiene un papel determinante: cuando regula, controla y prohíbe el cruce de fronteras es que se puede hablar de migración y migrantes (regulares/irregulares y las distintas categorías).¹¹⁰

La “ilegalidad” migratoria es en sí misma una característica regular y predecible del funcionamiento rutinario y sistemático de los regímenes de vigilancia fronteriza y migratoria. Esto es lo que De Genova llama la “producción de la ilegalidad” de los migrantes en el régimen de frontera,

¹⁰⁶ International Labour Organization, “Who are the Women on the Move? A Portrait of Female Migrant Workers”, Ginebra, ILO, 2020.

¹⁰⁷ Cordero Díaz, “Central American Caravans...”, *cit.*

¹⁰⁸ Mezzadra, Sandro y Nielson, Brett, “Fronteras de inclusión diferencial. Subjetividad y luchas en el umbral de los excesos de justicia”, *Papeles del CEIC 2014*, núm. 113, 2014.

¹⁰⁹ Gil Araujo, Sandra *et al.*, “Externalización del control migratorio y políticas de migración familiar en Europa: instrumentos para un gobierno deslocalizado de la migración”, en Ramírez, Jacques (ed.), *Migración, Estado y políticas. Cambios y continuidad en América del sur*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia/CELAG, 2017, pp. 197-213.

¹¹⁰ Ortega Velázquez, Elisa, “La consolidación histórica de la migración irregular en Estados Unidos: leyes y políticas migratorias defectuosas”, *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM 12*, núm. 1, 2017.

que va aparejada —invariable y sistemáticamente— con la violencia del mismo: someter a los migrantes irregulares a pruebas de resistencia y a desafiantes obstáculos de muerte.¹¹¹ Por ejemplo, en el caso de México destaca la masacre en San Fernando, Tamaulipas, de 2010.

Anderson define a los *regímenes fronterizos* como los acuerdos (bilaterales o multilaterales/regionales) sobre fronteras entre Estados vecinos, las prácticas que giran en torno a ellos, la administración y gestión de los controles, los sistemas de policía y las instituciones para la cooperación transfronteriza. En estos regímenes están implícitas las distintas concepciones de las funciones que deben tener las fronteras, así como el significado y sentido que se les otorga.¹¹² Los Estados ejercen estos acuerdos a través de un “control remoto”,¹¹³ o “gobierno a distancia”,¹¹⁴ a través del cual se vinculan los cálculos que se llevan a cabo en un lugar con acciones que se realizan en otro. Esto no se hace por la fuerza, sino a través de afiliar y alinear a agentes y agencias dentro de redes de funcionamiento.

La dependencia entre uno y otro agente puede estar basada en la existencia de fondos, legitimidad o algún otro recurso (que incluso puede ser producto de alguna coacción no directa), pero también puede ser el resultado de que un agente convenza a otro de que sus problemas u objetivos están intrínsecamente ligados, y que cada uno puede solventar sus dificultades o alcanzar sus fines conjuntamente y trabajando en la misma línea. Para ello, es necesario construir un problema —la migración irregular— de manera similar —en los países de destino y tránsito de migrantes, e incluso en los de origen— para enlazar sus políticas al respecto.¹¹⁵ Este “gobierno a distancia” se ha incorporado en el régimen de frontera a través de tres modalidades: “un desplazamiento vertical hacia arriba y hacia abajo de la administración estatal; un desplazamiento geográfico hacia otros puntos de

¹¹¹ De Genova, Nicholas, “La producción legal de la «ilegalidad» migrante mexicana”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos* 17, núm. 52, 2003.

¹¹² Anderson, Malcom, “The Transformation of Border Controls: A European Precedent”, en Andreas, Peter y Snyder, Timothy (ed.), *The Wall around the West. State Border and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2000, p. 15.

¹¹³ Zolberg, A. R., “The Archaeology of «Remote Control»”, en Fahrmeir, Andreas *et al* (eds.), *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the Us from the French Revolution to the Inter-War Period*, Oxford, Berghahn, 2003.

¹¹⁴ Miller, Peter y Rose, Nikolas, “Governing Economic Life”, *Economy and Society* 19, núm. 1, 1990.

¹¹⁵ Gil Araujo, Sandra, “Deslocalizar los muros de Europa. Los países de origen y tránsito de inmigrantes en el control migratorio de la Unión Europea”, *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración* 2, 2011, p. 26.

control fronterizo, y una externalización de responsabilidades hacia los gobiernos de terceros países y el sector privado”.¹¹⁶

En esta tarea, los Estados son ayudados por nuevos actores, como empleados, servicios sociales locales, alcaldes, grupos policiales multinacionales, empresas, ONG, terceros Estados, que se van adhiriendo al cuerpo del Estado como una especie de tentáculos artificiales.¹¹⁷ También se valen de políticas, como visas, pasaportes, sanciones a las compañías de transportes, controles biométricos, desarrollo de redes de oficiales de enlace, acuerdos de readmisión o retorno con los países de origen o de tránsito, acuerdos de “tercer país seguro” y “primer país de llegada” para desviar a los solicitantes de asilo a otros países, ayudas y transferencias económicas, sistemas de alerta temprana, ayuda humanitaria, y creación de zonas seguras en las proximidades de los conflictos para prevenir el desplazamiento de personas.

La *externalización de los controles fronterizos* es el conjunto de mecanismos de coordinación entre los Estados de destino, tránsito y origen de migrantes, que tienen como fin dirigir la conducta de estas personas y desincentivar su llegada a los Estados de destino.¹¹⁸ Es una biopolítica que evita que los migrantes y solicitantes de asilo ingresen en los territorios de los países de destino, y que los caracteriza como legalmente inadmisibles, sin considerar individualmente las razones de sus solicitudes de protección.¹¹⁹ Uno de los indicadores más claros de la paulatina cristalización de un régimen fronterizo es la creciente externalización de sus controles a través de distintas tecnologías de poder. Para ello, los Estados realizan acuerdos, aunque también hay involucramiento de actores privados e implementación de políticas de prevención y prohibición —directas e indirectas—, como apoyar prácticas de seguridad o gestionar la migración por terceros.

Europa y Estados Unidos son casos ejemplares en la externalización del control de fronteras en el siglo XXI, especialmente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. En el ámbito europeo, y en el contexto del derecho de asilo, son ilustrativos el Sistema Dublín III (2013) y el Acuerdo Unión Europea-Turquía (2016), acuerdos de “primer país de llegada” y “tercer país seguro”, que han reducido el número de solicitantes

¹¹⁶ *Ibidem*, pp. 24 y 25.

¹¹⁷ Guiraudon, Virginie, “De-Nationalizing Control: Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control”, en Guiraudon, Virginie y Joppke, Christian (eds.), *Controlling a New Migration World*, London: Routledge, 2001.

¹¹⁸ Crepeau, Francois, “Criminalising Irregular Migration: The Failure of the Deterrence Model and the Need for a Human-Rights-Based Framework”, *28 Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law* 213, 2014.

¹¹⁹ Frelick, Bill *et al.*, “The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants”, *4 Journal on Migration and Human Security* 190, 2016.

de asilo, al trasladarlos a otros países (como Turquía o dejarlos varados en Grecia). No obstante, con ello también se han transferido las responsabilidades de protección internacional que los Estados europeos han asumido a nivel internacional. En el caso de Estados Unidos, son notables los acuerdos de tercer país seguro que celebró en 2019 con El Salvador, Guatemala y Honduras (sin vigencia desde 2021) y México (*de facto*) y los Protocolos de Protección al Migrante EUA-México.¹²⁰

VI. EL DISCURSO DE SECURITIZACIÓN EN LAS MIGRACIONES Y EL ASILO

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.¹²¹ Es el proceso por el cual un fenómeno se transforma en un problema de seguridad, con total independencia de su naturaleza objetiva o de la relevancia específica de la supuesta amenaza.¹²²

En las últimas décadas, las migraciones han experimentado un proceso de securitización, ampliamente estudiado por las ciencias sociales,¹²³ y se han resignificado como un conjunto de peligros, amenazas y desorden, especialmente las migraciones irregulares.¹²⁴ Esto ha justificado el incremento

¹²⁰ Ortega Velázquez, *¿México como tercer país (in)seguro?...*, cit.

¹²¹ Waever, Ole, “Securitization and Desecuritization”, en Lipschutz, Ronnie D. (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, 1995.

¹²² Campesi, G., “Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea”, *Revista Crítica Penal y Poder* 3, 2012, p. 5.

¹²³ Huysmans, J., “The European Union and the Securitization of Migration”, *Journal of Common Market Studies* XXXVIII, núm. 5, 2000; *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in EU*, London, Routledge, 2006; Bigo, Didier, “When Two Become One: Internal and External Securitisations”, en Kelstrup, Morten y Williams, Michael (eds.), *Europe. International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community*, London, Routledge, 2000; “Security and Immigration: Toward a Critique of the Government of Unease”; Ceyhan y Tsoukala, “The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies”; G. Karyotis, “European Migration Policy in the Aftermath of September 11”, *Innovation: The European Journal of Social Science Research* XX, núm. 1, 2007; Guild, E., *Security and Migration in the 21st Century*, Cambridge, Polity Press, 2009.

¹²⁴ Para una visión crítica del uso del discurso de securitización en las migraciones, véase Treviño Rangel, “What do we Mean when we Talk About the «Securitization» of International Migration in Mexico? A Critique”.

de los controles fronterizos y poderes de la policía, que desde entonces exceden sus tareas tradicionales de auxiliar a la justicia criminal para reprimir la comisión de delitos. Al mismo tiempo, las instituciones administrativas encargadas de gestionar las migraciones han visto cada vez más aumentadas sus facultades para restringir la libertad personal de los migrantes, asemejándose a las instituciones de carácter penal.¹²⁵ Esto ha hecho surgir un régimen de control de las migraciones que se sitúa entre el derecho penal y el derecho administrativo, pero sin las reglas y garantías del primero.¹²⁶

Estamos así ante una confusión entre seguridad interna y seguridad externa: las fronteras de la seguridad interna se proyectan, de forma creciente, hacia el exterior, mientras que la esfera de acción de la seguridad exterior tiende a penetrar en el interior de la esfera política.¹²⁷ Esto ha creado lo que Didier Bigo define como un *security continuum*, en cuyo marco se mueven un conjunto de burócratas de la seguridad “más allá del Estado”, y que redefinen las amenazas y desarrollan los poderes y las instituciones para gobernarla más allá de la soberanía estatal.¹²⁸

El nexo entre migraciones y seguridad ha ensanchado el dispositivo de control migratorio de los Estados neoliberales a través de la sistemática reducción de derechos y libertades de migrantes y solicitantes de asilo, y la ampliación de poderes y prerrogativas de los Estados en esta materia, propios de los estados de excepción.¹²⁹ Bajo esta lupa no sólo están en juego la integridad de la soberanía política o el mantenimiento del orden público interno, sino la supervivencia de la sociedad y, por lo tanto, el mantenimiento de sus características identitarias, económicas y sociales básicas. El discurso securitario refuerza la reproducción de un imaginario político centrado en el miedo y poblado de enemigos.¹³⁰

La creación de la categoría jurídica del migrante “ilegal” ha sido muy útil al discurso securitario, ya que la ilegalidad implica violar las normas jurídicas y soberanas que disciplinan el acceso al territorio del Estado. Esta infracción sin víctimas ha sido progresivamente elevada al rango de amenaza a la seguridad porque:

¹²⁵ Campesi, “Migraciones, seguridad...”, *cit.*

¹²⁶ Weber, L. y Bowling, B., “Policing Migration: A Framework for Investigating the Regulation of Global Mobility”, *Policing and Society XIV*, núm. 3, 2004, p. 200.

¹²⁷ Campesi, “Migraciones, seguridad...”, *cit.*, núm. 4.

¹²⁸ Bigo, Didier, “When Two Become One...”, *cit.*

¹²⁹ Agamben y Costa, *Estado de excepción...*, *cit.*

¹³⁰ Campesi, “Migraciones, seguridad...”, *cit.*, núm. 6.

- 1) Evidencia la incapacidad del Estado para proteger su territorio mediante el control de fronteras porque las leyes y políticas migratorias fallan en producir los resultados deseados y más bien contribuyen a la migración irregular, lo cual es opuesto a sus objetivos de control y reducción.¹³¹
- 2) Indica la peligrosidad social de la persona que pretende evadirse de la vigilancia y de los controles previstos para el acceso al territorio de un Estado, la cual termina por caracterizar y definir a los migrantes irregulares como portadores de riesgo: “el individuo es caracterizado como «ilegal», y la legalidad en sí misma es una cuestión que tiene que ver con la seguridad”.¹³²

Como resultado, el migrante irregular es el “arquetipo de todas las figuras de actor clandestino transnacional sobre las cuales las agencias de seguridad intentan extender su control, mediante un reforzamiento de los poderes de policía y vigilancia”.¹³³ Para Campesi, el discurso securitario ha construido a las personas migrantes en tres formas:

- 1) *Los migrantes como amenaza al orden público y a la seguridad nacional*: se les ve como un peligro para el orden público interno porque incrementan el desorden urbano y la criminalidad común, y como amenaza a la seguridad del Estado porque la migración está vinculada con fenómenos o amenazas criminales transnacionales, como el crimen organizado y el terrorismo. Esto justifica el aseguramiento y la militarización de las fronteras.
- 2) *Migrantes como amenaza política y cultural*: se les ve como un peligro para el equilibrio étnico y cultural de la sociedad de destino y como un potente factor de fragmentación social y de incremento de la violencia política, lo cual justifica una aproximación policial a la materia. Surge así una nueva forma de racismo y una política radical de identidades, que construye fronteras al interior de las sociedades y diferencia a los miembros legítimos de una comunidad —los nacionales— de los otros —los invasores, los migrantes—.
- 3) *Migrantes como amenaza socioeconómica*: se les ve como competidores desleales en el mercado de trabajo porque se “aprovechan” de la asistencia ofrecida por los sistemas del Estado de bienestar de los países occidentales. Se enfatiza que la excesiva presencia de migrantes pue-

¹³¹ Ortega Velázquez, Elisa, “La consolidación histórica...”, *cit.*

¹³² Guild, *Security and Migration in the 21st Century*, p. 52.

¹³³ Campesi, “Migraciones, seguridad...”, *cit.*, núm. 8.

de desencadenar conflictos por el acceso a servicios públicos, y que su provisión indiscriminada es un factor de atracción para nuevos “beneficiarios”, poniendo en riesgo el sistema socioeconómico de las sociedades de destino.

El proceso de securitización de las migraciones puede ser leído desde la óptica de Agamben como un ejemplo del estado de excepción de las democracias contemporáneas, que miran a las migraciones como una amenaza a la seguridad nacional, fenómeno exacerbado por la emergencia del terrorismo internacional después del 11 de septiembre de 2001.¹³⁴ Al identificarse a los migrantes como enemigos potenciales, capaces de poner en peligro la propia existencia de la sociedad, los actores políticos echan mano de esta retórica con fines electorales e implementan estrategias políticas y medidas de carácter excepcional, ya que consideran que son las únicas soluciones capaces de afrontar un peligro existencial. Así, a través del discurso securitario se producen espacios de excepción para las personas migrantes y solicitantes de asilo, identificadas como una amenaza para la seguridad, sometiéndolas a formas intrusivas de vigilancia y control y a poderes de policía excepcionales.

¹³⁴ Agamben y Costa, *Estado de excepción...*, cit.

CAPÍTULO SEGUNDO

BIOPOLÍTICA DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE ASILO

I. 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”.¹³⁵ 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 contingentes 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 identificaron 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, en un templo o en 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

¹³⁵ Instituto de Derecho Internacional, “Asilo en el derecho internacional público, Comisión 5a., Resoluciones aprobadas en su sesión en Bath”, septiembre de 1950.

cual éste estaba consagrado. Esta práctica fue común en diversas religiones y existió en distintas partes del mundo.¹³⁶

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 estatuto de los refugiados.¹³⁷

1. *El asilo político*

El asilo político es la protección que un Estado ofrece a personas que no son sus nacionales cuando su vida, su integridad personal, su seguridad y/o su libertad se encuentran o podrían encontrarse en peligro con motivo de 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 muchos siglos se han producido movimientos forzosos de personas y grupos como resultado de persecuciones, guerras, revoluciones, luchas de poder y expulsiones individuales o masivas por causas políticas, sociales, religiosas, étnicas y otras.

¹³⁶ D'Estefano, M., *Fundamentos del derecho internacional público contemporáneo*, La Habana, Universidad de La Habana, 1985, p. 877.

¹³⁷ CoIDH, "Opinión Consultiva Oc-25/18, del 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 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2018, párr. 65-68.

El asilo político puede ser de dos tipos:

A. *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. *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.¹³⁸ 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.¹³⁹ 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,¹⁴⁰ y en varias Constituciones nacionales.¹⁴¹

¹³⁸ Gil-Bazo, María-Teresa, “El asilo en la práctica de los Estados de América Latina y África. Informe de investigación, 249”, Ginebra, ACNUR, 2013, p. 7.

¹³⁹ CoIDH, “Opinión Consultiva Oc-25/18...”, *cit.*, párr. 132.

¹⁴⁰ El derecho al asilo está contemplado a nivel regional en el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo XVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano; en el artículo 12 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, y en el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

¹⁴¹ Por ejemplo, en el continente americano el derecho de buscar y recibir asilo está consagrado en las Constituciones de 16 países: artículo 29 de la Constitución Política de Bolivia (2009); artículo 4o. de la Constitución Política de Brasil (1988); artículo 36 de la Constitución Política de Colombia (1991); artículo 31 de la Constitución Política de Costa Rica (1949); artículo 13 de la Constitución de Cuba (1976); artículo 41 de la Constitución de Ecuador (2008); artículo 28 de la Constitución Política de El Salvador (1983); artículo 27 de la Constitución Política de Guatemala (1985); artículo 101 de la Constitución de Honduras (1982); artículo 11 de la Constitución mexicana (1917); artículo 5o. de la Constitución Política de Nicaragua (1987); artículo 43 de la Constitución de Paraguay (1992); artículo 36 de la Constitución de Perú (1993); Artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), y el artículo 46 de la Constitución Política de República Dominicana (2010). Hay ocho países que, aunque carecen de norma constitucional, contemplan esta fu-

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 sistema 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 de asilo bajo el estatuto de los refugiados; por ejemplo, en inglés: *asylum* y *asylum seekers*, y en francés: *asyle* y *demandeurs d’asyle*.¹⁴²

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 (ONU) sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y que el “asilo” se refiere a aquel que se otorga por persecución política. En la región existe una muy importante tradición en materia de asilo político, que 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 de 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.

gura en sus leyes nacionales: Argentina, Belice, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Panamá, Suriname y Uruguay. Y once países que no tienen regulaciones nacionales, pero algunos han ratificado la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, y Trinidad y Tobago.

¹⁴² Walter San Juan, César, “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.

II. LA CREACIÓN DEL SUJETO REFUGIADO: DEFINICIÓN Y LÍMITES

En términos generales, en derecho internacional una persona refugiada puede ser definida como aquella que se ve forzada a abandonar su lugar de residencia, por ciertas razones específicas, y que se encuentra fuera de su Estado de origen y no cuenta con su protección.¹⁴³ 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:

Artículo 1. Definición del término “refugiado”

A. A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona:

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

...

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras “acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951”, que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a) “Acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951, en Europa”, o como

b) “Acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951, en Europa o en otro lugar”;

y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

En esta definición del sujeto refugiado se pueden identificar las siguientes limitaciones:

¹⁴³ Chimni, B. S., *International Refugee Law: A Reader*, Nueva Delhi-London, Sage, 2000, p. 1.

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 aquellos que necesitan protección internacional como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 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 1951.¹⁴⁴

La limitación temporal fue solventada con el Protocolo de 1967, adicional a la Convención de 1951, que 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 eliminada en parte, ya que el Protocolo sólo contempló la supresión de dicha restricción geográfica para los nuevos Estados parte del instrumento legal (aquellos 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.¹⁴⁵ Por tanto, para que la Convención de 1951 sea aplicable en su totalidad, es necesario que los Estados se adhieran no sólo a ésta, sino también al Protocolo de 1967, y que lo hagan sin establecer la reserva geográfica.

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 vio-

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ El artículo 1.3 del Protocolo señala: “El presente Protocolo será aplicado por los Estados parte en el mismo, sin ninguna limitación geográfica, no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por los Estados que ya sean parte en la Convención en conformidad con el inciso a) del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo segundo de la sección B del artículo 1”.

lencia sexual que sufren las mujeres y niñas refugiadas, lo cual, reconoce, puede acontecer antes de que inicie la huida.¹⁴⁶ 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. 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.¹⁴⁷

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.¹⁴⁸

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.¹⁴⁹ Lo más común es establecer el nexo con el motivo “pertenencia a un grupo social”,¹⁵⁰ debido a que es una causal flexible que permite incluir no sólo a las mujeres, sino también a los grupos de la comunidad LGBT,¹⁵¹ que 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.

¹⁴⁶ ACNUR, “Sexual Violence against Refugees: Guidelines on Prevention and Response (Unhcr)”, 1995.

¹⁴⁷ “Directrices sobre protección internacional: la persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1o. a (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de refugiados”, 2002.

¹⁴⁸ *Ibidem*, pp. 2 y 3.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 7-10.

¹⁵⁰ El ACNUR define como “grupo social a un grupo de personas que comparte una característica común distinta al hecho de ser perseguidas o que son percibidas a menudo como grupo por la sociedad. La característica será innata e inmutable, o fundamental de la identidad, la conciencia o el ejercicio de los derechos humanos”. ACNUR, “Directrices sobre la protección...”, *cit.*, p. 4.

¹⁵¹ ACNUR, “Directrices sobre protección...”, *cit.*

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 aquellas que huyen de desastres naturales o ecológicos.¹⁵² 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 1951.¹⁵³

Algunos autores, como Black¹⁵⁴ y Estévez,¹⁵⁵ 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 contemporáneo; por ejemplo, la violencia criminal y de género o los desastres medioambientales. Visto desde esta perspectiva, es posible entender por qué 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.¹⁵⁶ La limitación de los motivos para pedir asilo se intentó abordar desde los sistemas regionales de derechos humanos (africano y americano), que han elaborado definiciones ampliadas de quién es una persona “refugiada”.

La Convención de la Organización de la Unidad Africana 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, y añade que

¹⁵² Einarsen, “Drafting History of the 1951 Convention and the 1967 Protocol”, p. 52.

¹⁵³ Hathaway, James C., “A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law”, *Harvard International Law Journal* 31, núm. 1, 1990, p. 172.

¹⁵⁴ Black, Richard, “Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy”, *International Migration Review* 35, núm. 1, 2001.

¹⁵⁵ Estévez, Ariadna, *Guerras necropolíticas...*, cit.

¹⁵⁶ *Ibidem*, pp. 136-143.

El término “refugiado” se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad (artículo 1.2).

Así, esta definición incluye, además de los motivos señalados en la Convención de 1951, 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. Y 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 “a 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 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.¹⁵⁷ 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.¹⁵⁸

En materia de protección y acceso a derechos, esta situación no es nada trivial, puesto que, como Zetter¹⁵⁹ 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 asilo, 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.

Zetter¹⁶⁰ apunta que desde fines de los años ochenta se puede notar la proliferación de categorías sociales y políticas para nombrar a las personas que se ven obligadas a dejar sus lugares de origen por razones no incluidas en la definición universal de refugiado; por ejemplo, desplazados forzados, migrantes forzados, migrantes irregulares, migrantes climáticos, migrantes medioambientales, desplazados internos, etcétera. Estas categorías han re-

¹⁵⁷ Chimni, B. S., “The Birth of a «Discipline»: From Refugee to Forced Migration Studies”, *Journal of Refugee Studies* 22, 2008, p. 16.

¹⁵⁸ Squire, Vicky, *The Exclusionary Politics of Asylum*, London, Palgrave MacMillan, 2008, p. 7.

¹⁵⁹ Zetter, Roger, “Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity”, *Journal of Refugee Studies* 4, núm. 1, 1991.

¹⁶⁰ *Idem*.

emplazado a la de refugiado, pero sin el estatuto legal y documentado que da acceso a derechos de esta categoría. Como anota Estévez,¹⁶¹ esta situación es funcional a la gestión racista del asilo, ya que en esas categorías se engloban a la mayoría de las personas perseguidas en el mundo, quienes viven, en su inmensa mayoría (86%),¹⁶² en países pobres, en donde opera otro régimen de asilo: el del tercer mundo.

III. GENEALOGÍA DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

En este apartado se estudiará el desarrollo del régimen internacional de los refugiados durante sus cuatro etapas, que van de inicios del siglo XX, cuando el régimen fue creado, a la actualidad. Para ello, se usará el método genealógico propuesto por Michel Foucault,¹⁶³ que 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. 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 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

¹⁶¹ Estévez, Ariadna, “Refugees and Forced Migration”, en Baylis, John (ed.) *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Reino Unido-Nueva York, Oxford University Press, 2020, p. 416.

¹⁶² ACNUR, “Global Trends. Forced Displacement in 2020”, Copenhagen, 2021, p. 2.

¹⁶³ Foucault, Michel y Vázquez, José, *Nietzsche, la genealogía, la historia*, 6a. ed., Valencia, Pre-Textos, 2008.

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.¹⁶⁴ Sin embargo, con la guerra se avivaron los temores sobre el “enemigo en casa”, que 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.¹⁶⁵ De estos años data la creación de los pasaportes¹⁶⁶ —cruciales para el control de la admisión de refugiados— y el uso del procedimiento de deportación, herramienta clave para deshacerse de los “migrantes indeseables” y “falsos refugiados”, categorías de extranjeros que se generalizaron desde este tiempo.¹⁶⁷ Durante este periodo se reformuló el control de los movimientos internacionales de población, al menos en parte, mediante el desarrollo de definiciones jurídicas internacionales de aquellos que cruzaban fronteras internacionales. En la década de 1920 los refugiados fueron definidos por primera vez en términos legales.¹⁶⁸ Además, en 1924 el Tratado de Roma propuso la primera definición precisa de “emigrante” e “inmigrante”.¹⁶⁹

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

¹⁶⁴ Ortega Velázquez, Elisa, “La consolidación histórica...”, *cit.*

¹⁶⁵ 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* 21, núm. 1, 2003.

¹⁶⁶ Torpey, John, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, 2a. ed., Cambridge University Press, 2018.

¹⁶⁷ Noiriél, Gérard, *Réfugiés et Sans-Papiers: la République Face au droit d'asile, XIXe-XXe siècle*, París, Hachette Littérature, 1998, p. 226.

¹⁶⁸ Zimmermann, Andreas, *The 1951 Convention...*, *cit.*, p. 302.

¹⁶⁹ Noiriél, Gérard, *Réfugiés et Sans-Papiers...*, *cit.*, p. 115.

resultado, entre 1914 y 1922 había entre cuatro y cinco millones de personas desplazadas forzosamente de sus países de origen: los refugiados.¹⁷⁰

En 1921, el Comité Internacional de la Cruz Roja solicitó apoyo a la Sociedad de Naciones para que brindara asistencia a más de un 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”.¹⁷¹ En 1922, la Sociedad de Naciones extendió la responsabilidad a Nansen: también se ocuparía de la situación de los aproximadamente dos millones de griegos que huyeron como resultado de la guerra greco-turca y, posteriormente, de los refugiados armenios, asirios, asirio-caldeos y turcos.¹⁷²

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 monitorear a sus poblaciones de refugiados”.¹⁷³ 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.¹⁷⁴ 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, que 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

¹⁷⁰ Hobsbawm, Eric J., *Historia del siglo XX*, trans. Juan Fací, Jordi Ainaud, and Carme Castells, Buenos Aires, Crítica, Grijalbo Mondadori, 1998, p. 59.

¹⁷¹ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, cit., p. 18.

¹⁷² *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, ACNUR, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales, 1992, p. XIV.

¹⁷³ Skran, C., “Historical Development of International Refugee Law”, en Zimmermann, A. (ed.), *The 1951 Convention...*, cit., p. 7.

¹⁷⁴ Noiriel, Gérard, *Réfugiés et Sans-Papiers...*, cit., p. 106.

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.¹⁷⁵

Para 1935 la situación de los judíos en Alemania era cada vez más insoportable 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 no meramente legal o humanitaria, por lo que debían realizarse esfuerzos para eliminar o mitigar las causas que *creaban* a los refugiados alemanes.¹⁷⁶ Se estima que en los dos años que duró su encargo ayudó a reasentar a unos ochenta mil judíos, sobre todo en Palestina.¹⁷⁷

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 1946.¹⁷⁸

¹⁷⁵ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, cit., p. 18.

¹⁷⁶ Jennings, R. Y., “Some International Law Aspects of the Refugee Question”, *British Yearbook of International Law* 20, 1939, p. 110.

¹⁷⁷ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, cit., pp. 19 y 20.

¹⁷⁸ ACNUR, “Refugees without an Asylum Country No. 15 (XXX)-1979”, p. 3.

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 específicos de refugiados, caracterizados por su origen nacional y el territorio del que salieron, sin hacer generalizaciones aplicables a personas perseguidas de otros orígenes. En opinión de Holborn, el hecho de 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.¹⁷⁹ Así, queda claro que el enfoque de estos avances normativos, 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 cuarenta 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), que apoyó la repatriación, entre mayo y septiembre de 1945, de aproximadamente siete millones de personas.¹⁸⁰ 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 po-

¹⁷⁹ Holborn, Louise W., “The Legal Status of Political Refugees, 1920-1938”, *American Journal of International Law* 32, núm. 4, 1938, p. 703.

¹⁸⁰ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, cit., pp. 15-17.

dría causar la autorrepatriación descontrolada de las personas desplazadas por la guerra.¹⁸¹

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, el mundo quedó dividido en dos bloques, el capitalista y el socialista, e inició 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.¹⁸²

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.¹⁸³ 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.¹⁸⁴

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 mil refugiados, una cifra menor comparada con el más de un 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.¹⁸⁵ Los países occidentales receptores argumentaron que el reasentamiento de los refugiados ayudaba a “descongestionar” una Euro-

¹⁸¹ Malkki, Liisa H., “Refugees and Exile: From «Refugee Studies» to the National Order of Things”, *Annual Review of Anthropology* 24, 1995, p. 499.

¹⁸² Chimni, B. S., “The Birth of a «Discipline»...”, *cit.*

¹⁸³ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, *cit.*, pp. 15-17.

¹⁸⁴ ACNUR, “Refugees without...”, *cit.*, p. 10.

¹⁸⁵ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, *cit.*, pp. 20 y 21.

pa 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.¹⁸⁶

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 protección internacional por parte de las autoridades. Esto, en virtud de que el preámbulo de la Constitución de la IRO hace repetidas referencias a los refugiados “auténticos”, y su anexo 1 crea categorías¹⁸⁷ de aquellos considerados como “indignos” de protección y asistencia internacional, entre ellos los migrantes económicos,¹⁸⁸ y 2) el *elemento objetivo o temor fundado* como criterio de elegibilidad, ya que en los procedimientos de la IRO 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.¹⁸⁹ Esto implicó echar a andar técnicas para probar la veracidad de la solicitud de asilo y terminar de calificar y juzgar al refugiado “genuino”.¹⁹⁰

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.¹⁹¹ Además, como afirma Behrman,

¹⁸⁶ Machado Cajide, Landy, “Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados”, *Anuario Digital CEMI I*, núm. 1, 2013, p. 94.

¹⁸⁷ Dentro de estas categorías también se encontraban exnazis o sus colaboradores y personas que hubieran participado en cualquier organización que tuviera como fin derrocar por la fuerza armada al gobierno de su país de origen o que fueran patrocinadores de movimientos, que alentarán a los refugiados a no regresar a su país de origen. En un contexto de movimientos de liberación nacional en India, Argelia, Indochina y otros lugares, la creación de estas categorías de refugiados “indeseables” es indicador de que la política del régimen de refugiados, más que tener un objetivo humanitario de protección, era una herramienta para apuntalar la integridad de los estados imperiales de Europa y mediar las rivalidades geopolíticas entre ellos. *Simon Behrman, Law and Asylum: Space, Subject, Resistance*, Londres, Routledge, 2018, p. 109.

¹⁸⁸ Hathaway, “A Reconsideration...”, *cit.*, p. 376.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 139.

¹⁹⁰ Noiriél, Gérard, *Réfugiés et Sans-Papiers...*, *cit.*, p. 152.

¹⁹¹ Malkki, Liisa H., “Refugees and Exile...”, *cit.*, p. 500.

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.¹⁹²

Para 1950, año en que la OIR debía cesar en sus funciones, aún quedaba un 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 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.¹⁹³

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.¹⁹⁴

Bajo este contexto, en 1951 se adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; sin embargo, desde sus trabajos preparatorios afloraron

¹⁹² Hathaway, “A Reconsideration...”, *cit.*, p. 144.

¹⁹³ Machado Cajide, Landy, “Aproximaciones sobre el surgimiento...”, *cit.*

¹⁹⁴ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, *cit.*, pp. 21 y 22.

diversas contradicciones por los intereses variados de los Estados parte. Del lado de los países occidentales, las negociaciones estuvieron encaminadas a limitar sus obligaciones legales hacia los refugiados.¹⁹⁵ Los Estados europeos abogaban por diseñar un régimen legal que creara condiciones seguras para repartir la carga de refugiados.¹⁹⁶ A Estados Unidos le preocupaba que se adoptara una definición universal de refugiado, ya que implicaría firmar un “cheque en blanco”, por lo que promovió una definición restringida.¹⁹⁷ 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 sólo 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 1950.¹⁹⁸

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.¹⁹⁹

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. Sólo hace una débil mención a este derecho en su preámbulo, pero relacionada con lo oneroso que puede

¹⁹⁵ Loescher, Gil, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford, OUP, 1996, p. 57.

¹⁹⁶ Schmahl, S., “Article 1b 1951 Convention”, en Zimmermann, A. (ed.), *The 1951 Convention Relating...*, cit., p. 469.

¹⁹⁷ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, cit., p. 28.

¹⁹⁸ Einarsen, “Drafting History...” cit., p. 57.

¹⁹⁹ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, cit., pp. 29 y 30.

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, [...]”.

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, quienes ingresaban ilegalmente al país eran retenidos en “centros de acopio” donde se evaluaba su “calidad de refugiados” antes de ser liberados.²⁰⁰

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 se diversificó. La concentración de los movimientos de refugiados se desplazó de Europa hacia África. Los conflictos de los años cincuenta y sesenta 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 de 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 sólo 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, que más tarde se convertiría en la Convención

²⁰⁰ Weis, Paul, “The International Protection of Refugees”, *American Journal of International Law* 48, núm. 2, 1954, p. 216.

de la Organización de la Unidad Africana (OUA) sobre los Refugiados de 1969. Esto no fue visto con buenos ojos por muchos Estados parte 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.²⁰¹ Sin embargo, como dice Shah: “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”.²⁰²

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 la 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.²⁰³ Como Hathaway apunta: “La definición de refugiado establecida por el Protocolo ha permitido a las autoridades de los Estados desarrollados evitar la provisión de una protección adecuada a los solicitantes de asilo del tercer mundo mientras escapan de la vergüenza política que implica el uso de una política de refugiados abiertamente eurocéntrica”.²⁰⁴

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 diez millones de refugiados bangladeshíes a la India: el mayor desplazamiento de refugiados de la segunda mitad del siglo XX.²⁰⁵ Le seguirían los refugiados tibetanos en

²⁰¹ Holborn, Louise W., “The Legal Status...”, *cit.*, p. 185.

²⁰² Shah, Prakash, *Refugees, Race and the Legal Concept of Asylum in Britain*, Londres, Cavendish, 2000, p. 103.

²⁰³ Hathaway, “A Reconsideration...”, *cit.*, p. 162.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 164.

²⁰⁵ Banerjee, P., “Forced Migration in South Asia”, en Fiddian-Qasimiyeh, Elena *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford University Press, 2016, p. 613.

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 a esos países desde 1975.²⁰⁶ El éxodo de Indochina se prolongó más de veinte años, durante los cuales más de tres millones de personas huyeron de sus países.²⁰⁷

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 contingentes de refugiados.²⁰⁸ 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.²⁰⁹

Así, los años ochenta se caracterizaron por los sucesivos movimientos forzados de población, en los que comenzaron a mezclarse factores de orden económico y político. Por ejemplo, en el cuerno de África, una serie de guerras, exacerbadas por el hambre, provocaron que millones de perso-

²⁰⁶ Mcconachie, K., "Forced Migration in South-East Asia and East Asia", p. 627.

²⁰⁷ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, cit., pp. 67-89.

²⁰⁸ Chimni, B. S., "The Birth of a «Discipline»..." cit., p. 13.

²⁰⁹ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, cit.

nas 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.²¹⁰ En Afganistán —una región de importancia estratégica—, la invasión soviética causó la expulsión de seis millones de afganos hacia Pakistán e Irán.²¹¹ En Centroamérica, tres guerras distintas —en Guatemala, El Salvador y Nicaragua— desembocaron en el desplazamiento de más de dos millones de personas.²¹² 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 un millón de refugiados.²¹³

En Centroamérica, en décadas anteriores habían tenido lugar luchas violentas entre los campesinos pobres sin tierras —que querían la reforma social y agraria— y las elites propietarias de tierras, respaldadas por el ejército y las potencias occidentales. Por ello, la intervención militar de Estados Unidos en los ochenta a favor de las elites gobernantes, en aras de evitar la propagación del comunismo cerca de las fronteras estadounidenses, ya que se asociaba a los rebeldes con el régimen cubano comunista, así como para proteger sus intereses económicos en la región, fue clave para el éxodo de miles de personas.²¹⁴

En Guatemala, desde 1954 Estados Unidos ayudó a la milicia guatemalteca a derribar al presidente Juan Jacobo Árbenz, electo democráticamente, para proteger intereses corporativos y prevenir que se extendiera el comunismo en Guatemala, donde la guerrilla —apoyada por los indígenas que constituían la mayoría de la población, pero estaban excluidos de la vida política y económica— combatía al gobierno. En 1982, el general guatemalteco Efraín Ríos Montt dio un golpe de Estado para hacerse del poder y recibió ayuda militar de la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (CIA) para apagar las operaciones de insurgencia y eliminar las guerrillas. Ríos Montt creía que los grupos indígenas mayas eran “naturalmente” propensos al comunismo, por lo que la contrainsurgencia tenía como objetivo no sólo combatir a la guerrilla, sino eliminar a los indígenas mayas como

²¹⁰ Kibreab, G., “Forced Migration in the Great Lakes and the Horn of Africa”, en Fiddian-Qasmiyeh, Elena *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee...*, *cit.*, pp. 573 y ss.

²¹¹ Monsutti, A. y Balci, B., “Forced Migration in Broader Central Asia”, p. 599.

²¹² ACNUR, *La situación de los refugiados...*, *cit.*, p. 117.

²¹³ Zolberg, Aristide R. *et al.*, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

²¹⁴ Bradley, M., “Forced Migration in Central America and the Caribbean: Cooperation and Challenges”, en Fiddian-Qasmiyeh, Elena *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee...*, *cit.*, p. 666.

grupo. El presidente estadounidense Ronald Reagan financió las operaciones de contrainsurgencia con armas y entrenamiento, y contribuyó activamente a la matanza de más de veinte mil indígenas. Un millón de indígenas fueron desplazados internamente, mientras que otros 200,000 huyeron a México. Sólo un cuarto de estos refugiados fueron albergados en los campos del ACNUR.²¹⁵

En Nicaragua, Estados Unidos había apoyado al régimen de Somoza por tres generaciones. Sin embargo, en la década de 1970, partidos políticos, estudiantes, sindicatos y muchos ciudadanos de clase media, así como la Iglesia católica, se opusieron al último de estos dictadores: Anastasio Somoza Debayle. Para 1979, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), de izquierda, había avanzado significativamente, y en julio de 1979 Somoza huyó del país, que quedó bajo el control de los sandinistas. En poco tiempo muchos nicaragüenses adinerados y de clase media y miles de miembros del gobierno de Somoza y las fuerzas armadas abandonaron el país. Mientras tanto, la mayoría de los nicaragüenses exiliados empezaron a regresar a sus casas. Algunos de los que huyeron a Honduras crearon un grupo armado de oposición conocido como los “contras” (contrarrevolucionarios), que durante la guerra de los años ochenta recibió apoyo de Estados Unidos, ya que éste consideraba que el gobierno sandinista de Nicaragua de izquierda era una amenaza para sus intereses.²¹⁶

En El Salvador, que desde su independencia venía sufriendo frecuentes golpes de Estado y violencia política, los grupos rebeldes —aunque fragmentados— también se impusieron durante los años setenta. Alentados por el clero católico, miles de campesinos se unieron a organizaciones que pedían la reforma agraria y más justicia social. El gobierno respondió aumentando la represión y se cometieron miles de homicidios políticos. Estas represiones, en lugar de acabar con la disidencia, propiciaron un mayor apoyo a los insurgentes, especialmente en las zonas rurales. Para enero de 1981 ya había una gran diversidad de grupos de oposición que se unieron para formar el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que se estableció como una importante presencia militar en muchas zonas del país y se convirtió en una fuerza política seria tanto dentro como fuera de sus fronteras. En respuesta, Estados Unidos aumentó la ayuda militar al gobierno salvadoreño y se inmiscuyó de forma más directa en la campaña de las fuerzas armadas salvadoreñas contra el FMLN.

²¹⁵ Jonas, S., “Guatemalan Migration in Times of Civil War and Post-War Challenges”, *Migration Policy Institute*, 2013.

²¹⁶ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, cit., p. 135.

El conflicto entre el ejército salvadoreño y el FMLN continuó a lo largo de toda la década de 1980.²¹⁷

La mayoría de personas que huyeron de sus hogares como consecuencia de estos conflictos armados se convirtieron en desplazadas internas o en migrantes irregulares en otros países de América central, como Honduras, Costa Rica, Belice y Panamá, o de América del norte, como México, Estados Unidos y Canadá. En América central y México sólo se reconocieron a alrededor de 150,000 refugiados. En Estados Unidos, a la mayoría de los más de 500,000 centroamericanos que llegaron buscando asilo se les denegó por consideraciones de carácter político. Los nicaragüenses en general eran bien recibidos y recibían asilo, mientras que a un gran número de guatemaltecos y salvadoreños se les denegó y fueron expulsados.²¹⁸ En suma, la mayor parte de los desplazados forzados de la región no fueron reconocidos como refugiados por los países receptores. Se argumentaba que el deterioro económico que afectaba a las naciones de procedencia y los problemas políticos hacían sumamente difícil distinguir entre las personas que emigraban por motivos económicos y las que salían por factores político-ideológicos.²¹⁹

Al término de la década de los ochenta, el final de la Guerra Fría creó nuevas oportunidades para la paz. Sin la intervención de las superpotencias, pronto finalizaron las guerras de poder que habían hecho estragos en varios países del tercer mundo. En Afganistán, las tropas soviéticas se retiraron del país en 1989, poco antes de que la propia Unión Soviética se desmoronara. En Etiopía, el gobierno del presidente Mengistu cayó en 1991, lo que se tradujo en un periodo de calma relativa en el país. En Eritrea, la guerra civil más larga de África llegó a su fin en 1991, y el país obtuvo formalmente su independencia en 1993.²²⁰

En Centroamérica, el proceso de paz comenzó con el Acuerdo de Esquipulas II de 1987. El Salvador y Guatemala alcanzaron acuerdos formales de paz en 1992 y 1996, respectivamente, aunque muchos de los refugiados regresaron antes de esas fechas. En cada caso, los acuerdos de paz desembocaron en movimientos de repatriación a gran escala, incentivados por los países a los que habían llegado los refugiados, que ya empezaban a considerarlos como una “amenaza” a su seguridad. A mediados de la década de los noventa la casi totalidad de salvadoreños (32,000) habían regresado

²¹⁷ *Idem.*

²¹⁸ *Ibidem*, pp. 138 y 139.

²¹⁹ Palma Mora, Mónica, “La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria”, *Migraciones Internacionales 1*, 2001.

²²⁰ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, *cit.*, pp. 145 y 146.

a su país. Para 1999, 22,000 guatemaltecos habían sido repatriados desde México, mientras que otros 22,000 (11,000 nacidos en territorio mexicano) habían decidido establecerse de forma permanente en ese país. En Nicaragua, la repatriación a gran escala tuvo lugar en 1990, cuando el gobierno sandinista fue derrotado en las urnas. Así, a principios de la década de los noventa la mayoría de los 72,000 refugiados, 350,000 desplazados internos y 30,000 excombatientes regresaron a sus hogares.²²¹

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,²²² Guatemala y Haití, aduciendo que se trataba de migrantes económicos y no de refugiados.²²³

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 Covid-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 mi-

²²¹ *Ibidem*, p. 153.

²²² Bibler Coutin, Susan, *Exiled Home: Salvadoran Transnational Youth in the Aftermath of Violence, Global Insecurities*, Durham, Londres, Duke University Press, 2016; *Nations of Emigrants: Shifting Boundaries of Citizenship in El Salvador and the United States*, Ithaca, Cornell University Press, 2007.

²²³ Ramji-Nogales, Jaya et al., *Refugee Roulette Disparities in Asylum Adjudication and Proposals for Reform*, Nueva York, University Press, 2009.

grantes 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 securitización²²⁴ de las migraciones.²²⁵ 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 de asilo 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”.²²⁶ Lo anterior ha tenido como resultado que se institucionalice 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.²²⁷

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.²²⁸ 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.²²⁹ Al respecto, Barker afirma:

²²⁴ 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. Waever, O., “Securitization and Desecuritization”, en Lipschutz, R. D. (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, 1995.

²²⁵ Campesi, G., “Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea”, *Revista Crítica Penal y Poder* 3, 2012.

²²⁶ ACNUR, *La situación de los refugiados...*, cit.

²²⁷ Estévez, “Refugees and Forced Migration”, p. 407.

²²⁸ Barker, M., *The New Racism: Conservatives and the Ideology of the Tribe*, Londres, Junction Books, 1981, p. 24.

²²⁹ Ibrahim, Maggie, “The Securitization of Migration: A Racial Discourse”, *International Migration* 43, núm. 5, 2005, p. 165.

[...] 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”.²³⁰

Como anota Ibrahim, 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 sólo es discriminatoria y prejuiciosa, sino una expresión clara de racismo. En palabras de Ibrahim:

Este prejuicio racial que enfrentan los migrantes es el resultado de cosificar la diferencia racial y cultural y asociar dicha diferencia con la amenaza... La característica definitoria del nuevo racismo es que el pluralismo cultural conducirá a un conflicto interétnico que disolverá la unidad del Estado. Esta lógica se ha utilizado durante décadas como un medio para limitar la inmigración y los solicitantes de asilo por parte de los gobiernos de derecha. Sin embargo, el intento de preservar el Estado rechazando a otros es ahora una medida respaldada también por los gobiernos liberales.²³¹

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.²³² Para ello, los Estados liberales han puesto en marcha distintas tecnologías de poder, con el fin de que lleguen a sus territorios sólo los refugiados deseables, o, dicho de otro modo, de que llegue el menor número posible de refugiados indeseables: los del tercer mundo.

²³⁰ Barker, *The New Racism...*, *cit.*, p. 17.

²³¹ Ibrahim, Maggie, “The Securitization of Migration...”, *cit.*, p. 166.

²³² Zetter, Roger, “Labelling Refugees...”, *cit.*, p. 174.

A. *Los acuerdos de “tercer país seguro” y “primer país de llegada”:
biopolíticas 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 biopolíticas 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.²³³

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.²³⁴

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 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, que la incluyeron por el temor de que fueran vistos como de “más fácil” acceso al asilo.²³⁵ 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 una teoría más realista sobre su surgimiento.

²³³ Ortega Velázquez, Elisa, “Asilo: ¿derecho humano o prerrogativa del Estado?”, *Temas de Derecho Constitucional 1*, 2019, p. 77.

²³⁴ 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”, 2018, párr. 3-4.

²³⁵ Noll, Gregor, *Negotiating Asylum: The Eu Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, The Hague, Londres, Martinus Nijhoff, 2000.

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.²³⁶ Señaló que los refugiados no tienen un derecho irrestricto de elegir el país de asilo, aunque “sus intenciones deberían tomarse en consideración”.²³⁷ 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.²³⁸

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 internacionales de derechos humanos, incluyendo la protección contra la devolución y el acceso a buscar un empleo remunerado.²³⁹

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

²³⁶ ACNUR, “Problem of Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection 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”, 1989.

²³⁷ ACNUR, “Refugees without...”, *cit.*

²³⁸ ACNUR, *Consideraciones legales sobre el acceso...*, *cit.*, p. 3.

²³⁹ *Ibidem*, párr. 2-5.

En este sentido, en 2018 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) 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 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, se desprende una base sólida de protección tanto contra la devolución como contra la deportación, la expulsión, la extradición o la remoción de una persona a otro Estado, o a un tercer Estado que no sea seguro, cuando exista presunción fundada para creer que estaría en peligro de ser sometida ya sea a tortura, o a 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*.²⁴⁰

En suma, el uso de la figura del “tercer país seguro”, en casos donde no se cumplan estrictamente los requisitos señalados para tal efecto por el ACNUR, es contradictorio con la base del derecho de asilo, 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, su seguridad o su 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 aquéllas son aplicados, el derecho de asilo queda vacío al quitarle su principal garantía: el principio de no devolución.²⁴¹ 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, las trasladan a otros países (generalmente pobres), y, en último término, los dejan morir. A continuación, se señalan dos ejemplos de esto en el ámbito europeo, donde los Estados miembros de la Unión Europea (UE) han acordado tener una política común de asilo y refugiados, pero a costa de una gestión racista del asilo, donde los derechos de las personas necesitadas de protección internacional carecen de relevancia:

²⁴⁰ CoIDH, “Opinión Consultiva Oc-25/18...”, *cit.*, párr. 179, 81, 90.

²⁴¹ 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.

a. El acuerdo del primer país de llegada en acción
“el Sistema Dublín de la Unión Europea”

Este sistema fue adoptado originalmente como un acuerdo entre países en el Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas (97/C 254/01), del 15 de junio de 1990.²⁴² Y fue integrado al derecho de la Unión Europea por el Reglamento 343/2003 del Consejo Europeo, del 18 de febrero de 2003, que después fue reemplazado por el Reglamento 604/2013, del 26 de junio de 2013, que contempla el sistema Dublín III. Su fin es la repartición de los solicitantes de asilo entre los Estados parte de este convenio, para evitar que los países que ofrecen mayores servicios a los solicitantes de asilo terminen asumiendo todo el gasto y la responsabilidad de los refugiados. Asimismo, intenta evitar que las personas soliciten asilo en el país de su elección (por los beneficios que otorgan los distintos países a los refugiados) o que presenten varias solicitudes de asilo en diferentes países (*asylum shopping*), o que se encuentren en Europa sin que ningún país tome la responsabilidad de examinar sus solicitudes (*orbiting*).

El sistema determina de forma rápida y a partir de criterios preestablecidos qué Estado miembro es responsable de examinar las solicitudes de asilo presentadas en territorio de la Unión Europea (UE) por personas no comunitarias. Los criterios que contempla el sistema son que los solicitantes de asilo tengan vínculos familiares o culturales con el país que debe tramitar sus solicitudes o tener un visado o un permiso de residencia en un Estado miembro o en el país por donde han accedido a territorio europeo, ya sea de manera regular o irregular.

Así, salvo que los solicitantes de asilo sean niños, niñas o adolescentes no acompañados que puedan aspirar a una reunificación familiar, o que sean titulares de documentos de residencia válidos en un Estado miembro, si el solicitante ha cruzado anteriormente la frontera de un Estado miembro desde un país externo a la UE, este Estado será responsable del examen de su solicitud de asilo hasta doce meses después de la fecha de entrada en el primer Estado (artículo 13 Reglamento 604/2013). Para que este sistema funcione, la UE ha creado una base de datos común de registro de las personas que entran a los países, llamada Eurodac, por lo que todos los Estados miembros tienen la obligación de registrar las huellas digitales de todos los

²⁴² Gil-Bazo, María-Teresa, “The Safe Third Country Concept in International Agreements on Refugee Protection Assessing State Practice”, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 33, núm. 1, 2015.

solicitantes de protección internacional que cruzan sus fronteras (artículo 10 Reglamento 604/2013).

El sistema es criticado, entre otras razones, por violar *los derechos de los solicitantes de asilo*, ya que no todos los Estados pueden ser considerados como “seguros” para estas personas, porque no todos realizan un examen justo y eficiente de las solicitudes de asilo ni tienen la misma capacidad para procesar las solicitudes que reciben, o incluso algunos países tienen sistemas de asilo con deficiencias sistemáticas.²⁴³

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha fijado su postura sobre este tema en el caso *A.E.A contra Grecia*, de 2018 (solicitud 39034/12), al señalar que los Estados deben tener la capacidad práctica de procesar las solicitudes de asilo que reciban para poder otorgar una protección efectiva a las personas con necesidades de protección internacional. En caso contrario, violan los derechos humanos de los solicitantes de asilo a un recurso efectivo y a la prohibición de la tortura, previstos en los artículos 13 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), respectivamente. Además, el sistema Dublín ha sido cuestionado, porque los solicitantes de asilo son detenidos por largos periodos antes de ser transferidos a otro país, lo cual muchas veces se hace en contra de su voluntad.²⁴⁴ En países como Grecia incluso se ha documentado un alto riesgo de devolución colectiva tanto de los solicitantes de asilo antes de registrar su solicitud como de aquellos cuya petición ya ha sido registrada, lo cual ha sido condenado por el TEDH en el caso *M.S.S. contra Bélgica y Grecia* de 2011 (solicitud 30696/09).

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

²⁴³ Fratzke, Susan, “Not Adding Up. The Fading Promise of Europe’s Dublin System”, 2015.

²⁴⁴ Guild, Elspeth *et al.*, “Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe* 83, 2015.

ra y la posibilidad de interponer un recurso efectivo contra la expulsión o solicitar el asilo.

Sin embargo, la postura más reciente del TEDH sobre el mismo caso *N.D. y N.T contra España* (solicitudes 8675/15 y 8697/15), pero ahora en una sentencia de febrero de 2020, va en contra de toda lógica de protección para los posibles solicitantes de asilo en la UE, puesto que avaló las devoluciones en caliente en la frontera española, y, con ello, anuló su condena a España de 2017 por estas prácticas. El TEDH consideró que los migrantes denunciados se pusieron ellos mismos en una situación de ilegalidad al intentar entrar deliberadamente en España por la valla de Melilla. Y que la falta de un estudio individualizado de cada caso, como obliga el CEDH, podría atribuirse al hecho de que los extranjeros no habían utilizado los procedimientos oficiales de entrada existentes para ese fin, y que, por lo tanto, la devolución había sido una consecuencia de su propia conducta.

Según el fallo, en la legislación española existen varios medios posibles de entrada al país por la vía regular, por lo que las personas devueltas podrían haber solicitado un visado o la protección internacional, en particular en el puesto fronterizo, pero también en las representaciones diplomáticas y consulares de España en sus respectivos países de origen o tránsito, o bien en Marruecos. El TEDH destaca entre las vías de acceso legal a España las oficinas de asilo creadas en el paso fronterizo de Melilla.

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

b. El Acuerdo Unión Europea-Turquía de 2016: lecciones desastrosas desde Europa

Este acuerdo tiene como premisa usar a Turquía como “tercer país seguro”, con el fin de erosionar la ruta migratoria de los Balcanes usada por sirios, afganos, eritreos, iraquíes y malienses 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, bajo una retórica de desarticular el modelo de negocio de los traficantes, proteger las fronteras exteriores de la UE y acabar con la crisis migratoria en Europa, el 18 de marzo de 2016 se adoptó la Declaración Conjunta UE-Turquía para desaparecer los incentivos de migrantes y solicitantes de asilo para buscar rutas ilegales hacia la UE y acelerar la puesta en marcha del sistema de readmisiones que ya existía desde 2014 entre Turquía y la UE, pero que hasta 2016 se encontraba en suspensión para el retorno de nacionales de terceros países.

El Acuerdo consiste en el compromiso de la UE de otorgar a Turquía tres mil millones, adicionales a los tres mil millones ya comprometidos en el primero acuerdo, retirar los visados para los ciudadanos turcos a partir de junio de 2016 y el compromiso de continuar con la apertura de capítulos en la adhesión de Turquía a la UE. Esto a cambio de que todos los migrantes que lleguen a las islas griegas a través de Turquía sean devueltos a este último país en caso de que no hayan solicitado asilo en Grecia o que, en caso de haberlo solicitado, sus solicitudes hayan sido declaradas infundadas o inadmisibles. Ello de acuerdo con la Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, del 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.²⁴⁵

La base legal del Acuerdo se encuentra en los artículos 35 y 38 de la Directiva 2013/32/UE, que admiten que en determinadas circunstancias puede considerarse inadmisibles una solicitud de asilo si la persona ya ha sido reconocida como refugiada o si ya disfruta de protección suficiente en un “primer país de asilo”, o cuando una persona haya llegado a la UE desde un “tercer país seguro” que pueda garantizar un acceso efectivo a la protección. Sin embargo, este acuerdo es a todas luces ilegal, dado que Turquía no puede considerarse como un país “seguro”, porque no ha adoptado la Convención de 1951 en su totalidad, al no haber ratificado el Protocolo de 1967, que amplía el ámbito geográfico de la Convención más allá de las fronteras europeas, por lo que no reconoce como personas refugiadas a quienes no son europeas. Esto además contraviene la Directiva 2013/32, que prohíbe las expulsiones colectivas de los solicitantes de asilo y obliga a las autoridades europeas a trasladar a “terceros países seguros” (que deben haber ratificado la Convención de 1951 sin restricciones geográficas) a las personas que ven rechazadas sus solicitudes de asilo.²⁴⁶

²⁴⁵ *European Council and Council of the European Union*, “Eu-Turkey Statement, 18 March 2016”, 2016.

²⁴⁶ Lucas, Javier de, “Refugiados como «Moneda De Cambio». Sobre el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía del 18 de marzo de 2016”, *Anuario de Derechos Humanos* 12, 2016.

Desde la entrada en vigor del Acuerdo, el saldo se traduce en miles de muertes en el mar Egeo, miseria, detenciones arbitrarias y sufrimiento para las personas migrantes y solicitantes de asilo que se han quedado varadas en las islas griegas en espera de la resolución de sus solicitudes de asilo. Algunas personas han sido devueltas a Turquía, pero la mayoría se encuentra en los cinco *hot spots* de las islas griegas del Egeo.²⁴⁷ El número de devoluciones a Turquía hasta fines de 2019 era bajo, porque los comités de apelaciones de asilo de Grecia fueron estableciendo, en la mayoría de los casos, que Turquía no brinda protección efectiva a los refugiados, por lo que no pueden ser devueltos allí.²⁴⁸ No obstante, en un primer balance, el Acuerdo ha tenido el efecto deseado por la UE: la reducción del número de solicitantes de asilo en los otros Estados miembros: en 2015 y 2016 se presentaron 1.3 millones de solicitudes de asilo en la UE; en 2017 esta cifra se redujo a la mitad, con 655,000 solicitudes; en 2018 el número disminuyó a 581,000 solicitudes; en 2019 la cifra varió ligeamente a 631,300 solicitudes, y en 2020, año de la pandemia por Covid-19, disminuyó a 416,600 solicitudes.²⁴⁹

c. La coyuntura en 2020

i. *Juegos geopolíticos y autorización legal de las devoluciones en caliente*

El 28 de febrero de 2020 Turquía abandonó el control de su frontera con Grecia; así, rompió el Acuerdo de 2016, con el fin de presionar a la UE para que destinara más dinero al mantenimiento de los refugiados en su territorio (algo previsto en el Acuerdo de 2016), y que la apoyara en su campaña militar en Siria (después de una intensificación de los ataques militares Siria-Turquía). Esta situación provocó graves enfrentamientos y tensiones entre policías griegos, que intentaban evitar a toda costa su entrada a Grecia, y los solicitantes de asilo, que intentaban llegar a territorio griego.²⁵⁰

Ante esta situación, Grecia y Bulgaria —también país vecino con Turquía— cerraron su frontera. En especial, el gobierno griego reforzó sus fronteras para evitar la entrada de los migrantes y solicitantes de asilo pro-

²⁴⁷ Aministía Internacional, “A Blueprint for Despair Human Rights Impact of the Eu-Turkey Deal”, 2017.

²⁴⁸ Médicos sin Fronteras, “Grecia: a tres años del acuerdo entre la UE y Turquía, continúa el ciclo de contención y desesperación”, 2019, disponible en: <https://www.msf.mx/article/grecia-a-tres-anos-del-acuerdo-entre-la-ue-y-turquia-continua-el-ciclo-de-contencion-y>.

²⁴⁹ “Asylum Statistics”, Eurostat, 2021.

²⁵⁰ Pellicer, Lluís, “La UE cierra filas con la política griega de mano dura con la inmigración irregular”, *El País*, 4 de marzo de 2020.

cedentes de Turquía y solicitó apoyo a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costa (Frontex). A la par, suspendió temporalmente todas las solicitudes de asilo, como medida de “disuasión” para frenar ese flujo. Es de notarse que la Comisión Europea evitó pronunciarse sobre la (i)legalidad de esta suspensión del derecho a pedir asilo, pero sí exigió de manera firme a Turquía que cumpliera su parte del Acuerdo de 2016 y que contuviera a los migrantes y solicitantes de asilo, quienes venían huyendo de los conflictos y la situación en Oriente próximo, para que no se aglomerasen en la frontera griega.²⁵¹ Asimismo, encomendó al gobierno griego que hiciera impenetrable la frontera de su territorio; es decir, no importó que se suspendiera un derecho humano fundamental como es el asilo.

En respuesta, el gobierno griego invocó, por un lado, el artículo 72 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), que señala que el espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE se entenderá “sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior”. Y, por otro lado, el artículo 78 (3), que autoriza que el Consejo adopte “medidas provisionales a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo”, si algún Estado miembro afronta una “afluencia repentina de nacionales de terceros países”. Ahora, es cierto que Grecia enfrenta un tema de orden público, y que debe ser atendido; pero también lo es que las personas migrantes y solicitantes de asilo llegaron a la frontera grecoturca alentadas por las autoridades turcas en su esfuerzo por presionar a la UE. Como se ve, los refugiados —principalmente afganos, sirios, iraquíes y sudaneses— fueron usados como peones en los juegos geopolíticos de la región, sin que sus derechos sean relevantes, ni para la UE ni para Turquía.

Al respecto, el ACNUR declaró tajantemente el 2 de marzo de 2020 que ni la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni la legislación de la UE sobre refugiados establecen fundamentos jurídicos para la suspensión de la recepción de solicitudes de asilo, condenando así la ilegalidad de las acciones llevadas por el gobierno griego, y con una clara anuencia de la UE. De hecho, el ACNUR recordó que si bien el artículo 78 (3) del TFUE autoriza que se tomen medidas provisionales, éstas deben tener en consideración la situación de las personas y sus derechos fundamentales. Además de que el artículo 78 (3) del TFUE no puede suspender el derecho

²⁵¹ “Crisis de refugiados en Europa: la pugna entre la Unión Europea y Turquía en la que los refugiados sirios son «manipulados como peones»”, *BBC News Mundo*, 5 de marzo de 2020.

internacionalmente reconocido a solicitar asilo y el principio de no devolución, que también se encuentran contemplados en la legislación de la UE. Asimismo, afirmó que las personas que entren de manera irregular en el territorio de un Estado no deben ser penalizadas si se presentan sin demora ante las autoridades para solicitar asilo.²⁵²

Esta coyuntura ha sido aprovechada por Turquía, que incluso ya tenía planes para denunciar a Grecia en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por los disparos y malos tratos a los refugiados, las devoluciones en caliente y que las fuerzas de seguridad griegas en la frontera terrestre greco-turca hubieran robado el dinero y las pertenencias de estas personas. Es de notarse que esta parte de la frontera no está contemplada en el Acuerdo de 2016, sino sólo la frontera marítima entre ambos países. En la frontera terrestre regía un acuerdo bilateral anterior, cuya aplicación fue suspendida por Turquía en 2018 ante la negativa de Grecia de devolver a ocho militares turcos refugiados en Grecia y supuestamente implicados en el intento de golpe de Estado de 2016.²⁵³ De nueva cuenta, los refugiados fueron usados como moneda de cambio en los intereses políticos de los Estados.

De este modo, la Unión Europea, “región de justicia, cooperación, seguridad, libre circulación de personas y supresión de fronteras”, cerró su sistema de asilo a los refugiados del tercer mundo a través de políticas racistas, que externalizan sus fronteras y trasladan sus responsabilidades de protección internacional a países pobres como Turquía; además, de manera cíclica, usa a los refugiados como peones en sus juegos geopolíticos.²⁵⁴ Bajo el discurso securitario de las migraciones, estas personas representan una amenaza potencial para los países europeos en términos de orden público, seguridad nacional, política, identidad y estabilidad socioeconómica, por lo que el objetivo es evitar que pisen sus territorios a través de la implementación de distintas políticas, como la del “tercer país seguro” y “primer país de llegada”.

ii. *La pandemia por Covid-19: migrantes y solicitantes de asilo atrapados en hotspots*

A poco menos de dos meses de los disturbios en la frontera greco-turca, la pandemia por Covid-19 puso en pausa los procedimientos migratorios no

²⁵² ACNUR, “Declaración de ACNUR sobre la situación en la frontera entre Turquía y la Unión Europea, 2 de marzo de 2020”, 2020.

²⁵³ Mourenza, Andrés, “Turquía envía 1.000 policías a la frontera para evitar que Grecia devuelva migrantes en caliente”, *El País*, 6 de marzo de 2020.

²⁵⁴ Véase una revisión crítica de la situación en Europa en Lucas, Javier de, *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.

sólo en la Unión Europea, sino alrededor del mundo, y se afectaron a miles de personas migrantes y refugiadas que quedaron varadas en varios lugares de tránsito. Además, la medida universal en 2020 para evitar la propagación del virus, antes del inicio de la vacunación, fue el autoconfinamiento, un privilegio del cual claramente no pueden gozar las personas migrantes y refugiadas.

Como respuesta a la crisis sanitaria mundial, el 22 de marzo de 2020 las autoridades griegas anunciaron el confinamiento forzoso de las personas solicitantes de asilo en los campos de refugiados en territorio griego, entre ellos los *hotspots*, donde es de sobra conocido que estas personas permanecen en condiciones de hacinamiento, pues se han llegado a alojar hasta cuarenta mil personas, cuando su capacidad es de seis mil personas. Obviamente, el hacinamiento hizo imposible que no se propagara el virus.²⁵⁵ La situación en los campos griegos es emblemática de la violencia que sufren migrantes y solicitantes de asilo y el control que ejercen los Estados sobre ellos, que se ha acrecentado en tiempos de Covid-19, en los que se les confina y evita su propagación como si el virus estuviera materializado en ellos mismos.

El correlato normativo de estas prácticas encontró asidero a nivel comunitario en las Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento ante el Covid-19, del 17 de abril de 2020, una comunicación de la Comisión Europea en la que se formalizó y legalizó la suspensión de los procedimientos de asilo y el cierre de fronteras en la UE. Nuevamente, el derecho fundamental de solicitar asilo se puso en pausa, ahora en razón de la pandemia.

B. La Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016 y el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018: biopolíticas 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, que concluyeron que la Convención de 1951 sigue siendo la piedra angular del sistema de protección interna-

²⁵⁵ Médicos sin Fronteras, “Covid-19: BBC, Panorama Investigates the Squalid Greek Refugee Camps Risking Virus Outbreak”, 2020.

cional, y que los países deben definir al sujeto “refugiado” de un modo más amplio a como lo define la Convención del 1951, así como usar mecanismos adicionales (protección complementaria) para proteger a los refugiados que no encuadran en la definición de la Convención.²⁵⁶

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 de 2030 para el Desarrollo Sostenible, del 25 de septiembre 2015, que, 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”.²⁵⁷ 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 a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de refugiados y migrantes, a participar en alianzas para apoyar estos fines.²⁵⁸ 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.²⁵⁹ En suma, la Declaración fue un llamado a los gobiernos, a la sociedad civil y a la iniciativa privada para trabajar juntos en un intento por evitar que más solicitantes de asilo lleguen a los países ricos.²⁶⁰

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

²⁵⁶ ACNUR, *Protección de los refugiados en el derecho internacional consultas globales del ACNUR sobre protección internacional*, Barcelona, ACNUR, Icaria Editorial, 2010.

²⁵⁷ ONU, “Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, 2015.

²⁵⁸ ONU, “Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes del 19 de septiembre de 2016”, 2016.

²⁵⁹ Estévez, “Refugees...”, *cit.*, p. 416.

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 417.

de los países del tercer mundo en la recepción de solicitantes de asilo.²⁶¹ A cambio, los países ricos y el sector privado se comprometieron a invertir en servicios e infraestructura en estos países.²⁶² Además, el Pacto es claro en señalar que el acceso a los países desarrollados sólo se podrá hacer a través de medios “legales” limitados, como reunificación familiar, becas de estudiante o visas humanitarias.²⁶³ 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.²⁶⁴

En conclusión, el asilo y su instrumentalización a nivel internacional a través del régimen de refugiados ha sido regulado desde sus inicios por una biopolítica que administra, controla y construye a los refugiados, a la par que favorece los intereses políticos y prácticos de los Estados dominantes. En la actualidad, a través del derecho, el régimen es usado para desviar y desechar a los solicitantes de asilo indeseados (generalmente personas no blancas y pobres) a países del tercer mundo; por ejemplo, con acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados (como los de “primer país de llegada” o el “tercer país seguro”), o con normas de *soft law* (como la Declaración de Nueva York de Migrantes y Refugiados de 2016 y los pactos de Marrakéch de 2018).

Esta situación ocasiona que existan dos regímenes de asilo operando simultáneamente: uno en el norte global, donde se quedan los solicitantes de asilo que logran superar los procesos de filtrado porque son “deseables” y funcionales para los Estados dominantes; y otro en el sur global, donde la mayoría de personas perseguidas se quedan a merced de procedimientos de asilo injustos e ineficaces, a la par de condiciones económicas muy precarias, sistemas de salud quebrados (y más en tiempos de Covid-19) y procesos de violencia de toda índole y desastres medioambientales.

IV. 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 pobla-

²⁶¹ ONU, “Pacto mundial sobre los refugiados”, 2018, párr. 7.

²⁶² *Ibidem*, párr. 32.

²⁶³ *Ibidem*, párr. 95.

²⁶⁴ Estévez, “Refugees...”, *cit.*, p. 415.

ciones. 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 la 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 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”²⁶⁵

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,²⁶⁶ 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, que 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

²⁶⁵ Hathaway, “A Reconsideration...”, *cit.*, p. 133.

²⁶⁶ Karatani, Rieko, “How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins”, *International Journal of Refugee Law* 17, núm. 3, 2005, p. 517.

nivel legal radica en que se creó la distinción entre refugiados “verdaderos” y refugiados “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 contexto donde la soberanía estatal juega un papel primario en las relaciones internacionales, haya 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 DUDH 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.²⁶⁷ 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.²⁶⁸ 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 contingentes migratorios que preserva y fortalece la postestad de los Estados de decidir quién entra a sus territorios y quién no.

²⁶⁷ Goodwin-Gill, G., “The International Law of Refugee Protection”, en Fiddian-Qasimiyeh, Elena *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee...*, *cit.*, p. 42.

²⁶⁸ Hathaway, “A Reconsideration...”, *cit.*, p. 130.

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 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, la 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.

La teoría inmunitaria de Esposito puede ser útil para explicar el funcionamiento contemporáneo del régimen de asilo, en el cual coexisten dos regímenes de asilo de manera simultánea: uno en el primer mundo y otro en el tercer mundo. Para Esposito, la regulación de la población es una especie de inmunización contra virus raciales y culturales (en el entendido de que la diferencia cultural conduce al colapso social y pone en riesgo a la nación), y hace una analogía entre la política de la vida y el sistema inmune del cuerpo humano, que lucha contra amenazas exógenas de la misma forma que el biopoder lucha contra formas de vida que amenazan a la mayoría y a la nación.²⁶⁹

Así, la regulación de la migración es una biopolítica que opera como un sistema inmune que defiende al cuerpo (la población o la sociedad) a través de la creación de categorías como la de refugiado, que niegan al patógeno (virus raciales o culturales). Con la teoría de Esposito queda claro que el miedo al “otro” (el extranjero, migrante o refugiado) no sólo está dado por la existencia de lo distinto, sino por el temor de su propagación descontrolada, lo cual desafía no sólo los proyectos de los Estados de asegurar la manejabilidad y productividad de sus poblaciones, sino también la preservación de la unidad cultural y nacional. Como se sabe, el vacunarse implica introducir una forma atenuada de infección para estimular la formación de anticuerpos capaces de neutralizar por anticipado las consecuencias patógenas; en el caso concreto, la categoría de refugiado es la inmunización contra virus raciales y culturales que los movimientos masivos de refugiados y sin control traen consigo.

²⁶⁹ Esposito, Roberto y García Ruiz, Alicia, *Comunidad, inmunidad y biopolítica*, Barcelona, Herder, 2009, pp. 19 y 20.

La categoría de refugiado sirve para filtrar a los candidatos más deseables (los refugiados genuinos), dejarlos entrar en pequeñas dosis al cuerpo del Estado y, de esta forma, “inmunizarlo”. Vista como inmunización, esta categoría asegura la exclusión de la mayoría de migrantes forzados que no superan de manera exitosa el proceso de selección de los refugiados “genuinos” y a quienes se envía al régimen de asilo que opera en el tercer mundo. Este proceso se encuentra institucionalizado a nivel internacional en la Convención de 1951 y a nivel doméstico en las leyes nacionales de asilo que regulan el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.

Se trata de una “exclusión por medio de la inclusión”; dicho de otro modo, es una exclusión de la mayoría de migrantes forzados a través de la inclusión de los refugiados deseables y, por ende, “genuinos” en pequeñas dosis. Así es como opera el régimen internacional de refugiados en el primer mundo y su sistema de selección. El resto de migrantes forzados que no superan este proceso de filtrado son desviados, a través de biopolíticas como el “tercer país seguro” o el “primer país de llegada”, al régimen de asilo que opera simultáneamente en el tercer mundo, donde viven 86% de las personas perseguidas a nivel global.²⁷⁰ La eficacia de este mecanismo inmunitario radica en generar un discurso (el del derecho de asilo), que presenta el asunto de los refugiados como un tema humanitario y de derechos humanos, a pesar de que el asilo es una prerrogativa estatal, y el régimen internacional de los refugiados es una biopolítica que forma parte del dispositivo de control migratorio.

²⁷⁰ ACNUR, “Global Trends. Forced Displacement in 2020”, p. 2.

CAPÍTULO TERCERO

LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO EN MÉXICO EN LOS SIGLOS XIX Y XX: LA RAZA Y LA CLASE COMO DISPOSITIVOS DE EXCLUSIÓN

I. LOS INICIOS DEL MÉXICO INDEPENDIENTE: EL MOSAICO RACIAL HEREDADO DE LA COLONIA Y LA DISPERSA REGULACIÓN EN MATERIA DE EXTRANJERÍA

Durante la época colonial, la práctica del asilo en México se circunscribió, como en Europa, a las iglesias y monasterios, que eran lugares que se consideraban sagrados e inviolables, donde las personas perseguidas recibían protección. La institución del asilo en México se laicizó y se empezó a desarrollar hasta su etapa de país independiente y exclusivamente con fines de dar protección a las personas perseguidas por motivos políticos.²⁷¹ En las primeras décadas del México independiente, la práctica del asilo fue limitada y estuvo condicionada al reducido número de representaciones diplomáticas del gobierno mexicano en el extranjero, en el caso del asilo diplomático, y a las dificultades geográficas y deficiencias en los medios de comunicación y transporte, que hacían sumamente difícil el arribo de las personas perseguidas políticamente a territorio mexicano, en el caso del asilo territorial. En estos años el asilo mexicano se enfocaba en asistir, a través de la inmunidad diplomática, a los perseguidos políticos latinoamericanos que eran simpatizantes del gobierno mexicano y participaban en grupos políticos de oposición o rebelión en contra de los regímenes autoritarios de sus países.²⁷²

El mosaico de razas heredado de la Colonia y las primeras regulaciones en materia de extranjería y naturalización influenciaron de manera importante el desarrollo y la práctica nacional del asilo en los años venideros, puesto que en México, así como en otros países, la institución del asilo se enmarcó dentro de las leyes y políticas migratorias desde sus inicios como

²⁷¹ Imaz, Cecilia, *La práctica del asilo y del refugio en México*, México, Potrerillos Editores, 1995, p. 33.

²⁷² Serrano Migallón, Fernando, *El asilo político en México*, México, Porrúa, 1998, pp. 57-63.

la única categoría migratoria que permitía el acceso legal y documentado al país de las personas perseguidas. De ahí la importancia de hacer una genealogía de las regulaciones migratorias, puesto que fue en este cuerpo de normas, con sus fobias y filias, donde se gestó de manera paralela la práctica y regulación del asilo en México.

En el virreinato existió un amplio mosaico de razas, que iban de las razas primarias (mestizos, mulatos y lobos) a otras de corte intermedio e inestable, tanto en trayectorias de blanqueo y ascenso (castizos, moriscos y saltapatrás) como en trayectorias irregulares y anárquicas, y donde se indianizaron o africanizaron los cuerpos (coyotes, zambaigos y chinos).²⁷³ Para fines del virreinato, esta mezcla de razas se empezaron a reducir, quedando las siguientes: españoles (criollos de aquí y gachupines de allá), mestizos, indios y castas, donde cabían los otros tipos.²⁷⁴ Durante la Nueva España, la inmigración de extranjeros fue constante desde Europa, pero cesó por completo con el inicio y durante la guerra de Independencia.²⁷⁵ En el México independiente, la raza europea permaneció, y durante el siglo XIX el conflicto fue conservar o no el polo racial orientador del cuerpo blanco y europeo del criollo, como centro de la civilización y la nueva nacionalidad mexicana, o cambiar de polo hacia el cuerpo mayoritario de la población: el mestizo, mezcla de indio y español.²⁷⁶

El ciudadano que se requirió para la nueva nación fue el criollo o mestizo, por lo que se trató de convertir al mexicano a cualquiera de estas dos razas, lo cual implicó incorporar a los grupos de indígenas al cuerpo mestizo del resto del país mediante cruza biológicas y aculturación educativa.²⁷⁷ Se creía que el único modo de conseguir una evolución política era a través de la importación de europeos y la dominación del indígena a través de la educación o formas disciplinarias crueles.²⁷⁸ A la par, los conservadores em-

²⁷³ López Beltrán, C. y García Deister, V., “Aproximaciones científicas al mestizo mexicano”, *História, Ciências, Saúde-Manguinhos* 20, núm. 2, 2013.

²⁷⁴ López Beltrán, C., “Hippocratic Bodies: Temperament and Castas in Spanish America (1570-1820)”, *Journal of Spanish Cultural Studies* 8, núm. 2, 2007; Katzew, Ilona, *Cast Painting: Images of Race in Eighteenth Century Mexico*, New Haven, Yale University Press, 2004.

²⁷⁵ Cook, S. E., “Las migraciones en la historia de la población mexicana”, en Muriá, José María (ed.), *Jalisco en la conciencia nacional*, México, Gobierno del Estado de Jalisco-Instituto Mora, 1987.

²⁷⁶ Falcón, Romana, *Las rasgaduras de la descolonización: españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1996.

²⁷⁷ López Beltrán, C. y García Deister, V., “Aproximaciones científicas al mestizo mexicano”, *História, Ciências, Saúde-Manguinhos* 20, núm. 2, 2013, p. 393.

²⁷⁸ Lomnitz, Claudio, “Antropología de la nacionalidad mexicana”, en Arizpe, Lourdes (ed.), *Antropología breve de México*, México, Academia de la Investigación Científica-CRIM, UNAM, 1993, p. 365.

pezaron a promover un modelo de identidad binacional basado en lo que llamaron la “mestizofilia” o el amor por la idea de que la nación sería mestiza y producto de la mezcla de sólo dos sangres y culturas: la indígena y la española.²⁷⁹ Se comenzó a idear la posibilidad de dar al mestizo, dignidad racial y hacer de la “raza mestiza” la raza nacional, por lo que la cultura nacional quedaría definida de ese modo.²⁸⁰

Desde la consumación de la Independencia no hubo una norma general que reglamentara la inmigración en el país, por lo que se podría decir que la migración era libre.²⁸¹ Sin embargo, sí existieron distintos instrumentos legales que empezaron a delinear de manera separada los temas de nacionalidad, naturalización y condición jurídica de los extranjeros, así como de la incipiente política de asilo.

La Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, en su artículo 13 hizo una clara consagración del *ius soli* para cortar la dominación española: “se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella”.²⁸² El Plan de Iguala, del 24 de febrero de 1821, condensó el ideario de los hombres del movimiento insurgente consumado con la Independencia y no limitó la atribución de la nacionalidad mexicana a los nacidos en la nueva nación a través del *ius soli*, pues también utilizó el *ius domicili* para las personas que tenían un tiempo considerable viviendo en el territorio nacional.²⁸³ Los Tratados de Córdoba, del 24 de agosto de 1821, establecieron en el artículo 15, que los españoles residentes en México podían declararse mexicanos o españoles residentes en México, y que los mexicanos residentes en España podían declararse mexicanos o españoles, adoptando una u otra patria. Sin embargo, no establecieron ninguna opción para criollos, mestizos o indígenas.²⁸⁴ El decreto del 16 de mayo de 1823 autorizó al Ejecutivo a expedir cartas de naturalización a favor de los extranjeros que lo solicitaran.

En materia de asilo, el Tratado de no Extradición por Delitos Políticos de 1823 entre México y Colombia prohibió la extradición de asilados políticos a sus países de origen por los delitos que de esa índole hubieran co-

²⁷⁹ Pérez Vejo, Tomás, *España en el debate público mexicano, 1836-1867. Aportaciones para una historia de la nación*, México, El Colegio de México-Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2008, pp. 151 y 152.

²⁸⁰ Lomnitz, “Antropología de la nacionalidad mexicana”, pp. 363-366.

²⁸¹ Theesz Poschner, Margarita, *Migración húngara en México y Argentina (1939-1949)*, México, Centro de Estudios Migratorios, INM, 2012, p. 142.

²⁸² González Martín, Nuria, “Régimen jurídico de la nacionalidad en México”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 33*, 1999, p. 20.

²⁸³ *Idem.*

²⁸⁴ *Idem.*

metido. En este periodo destaca el asilo que el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876), presidente que sustituyó a Benito Juárez, otorgó a José Martí en 1875, quien tenía veintidós años cuando llegó a México procedente de España, de donde había sido deportado por participar en el movimiento de independencia de Cuba.²⁸⁵

La Ley sobre las Reglas para dar Cartas de Naturaleza, del 14 de abril de 1828, precisó las reglas aplicables para otorgar cartas de naturalización.²⁸⁶ La Constitución de 1836 atribuyó no sólo la nacionalidad a los nacidos en México, sino también a los hijos de mexicanos, estableciendo un sistema híbrido de asimilación del *ius sanguini* y *ius soli*,²⁸⁷ además de señalar los requisitos para ser ciudadano mexicano, así como diversas causas de pérdida de la nacionalidad mexicana y la posibilidad de recuperar la calidad de mexicano.²⁸⁸ Finalmente, el Decreto sobre Extranjería y Nacionalidad de 1854 fue el primer ordenamiento destinado a reglamentar de forma integral la nacionalidad, la naturalización y la condición jurídica de los extranjeros.²⁸⁹ Mezcló el *ius soli* y *ius sanguini* para obtener la nacionalidad y dio el derecho a toda persona de entrar, salir y transitar por México sin diferenciar al mexicano del extranjero, razón por la cual no existía como tal un control migratorio.

En la segunda mitad del siglo XIX las condiciones económicas, políticas y sociales en México no fueron propicias ni para la entrada de extranjeros ni para su instalación en territorio nacional.²⁹⁰ La pobreza económica que caracterizaba a la mayor parte de la población mexicana, el analfabetismo y la falta de calificación de la mano de obra nacional, predominantemente indígena, fueron los principales argumentos en los que se fundamentaron los dirigentes políticos de ese periodo para impulsar la colonización del país.²⁹¹ Se creía que los extranjeros no sólo harían prosperar las regiones despobladas e improductivas, sino que también contribuirían a elevar el patrón de vida, particularmente de los indígenas, a quienes “era necesario reeducar”,²⁹² y

²⁸⁵ Cátedra Extraordinaria “José Martí”, *México, un lugar para Martí*, México, UNAM, Editorial Memorias, 2005, p. 28.

²⁸⁶ Verdugo, Agustín, *Principios de derecho civil mexicano*, 1885.

²⁸⁷ González, Martín, “Régimen jurídico de la nacionalidad en México”, p. 22.

²⁸⁸ Arellano García, Carlos, “Los peligros de la doble nacionalidad”, *Memorias del Congreso sobre Doble Nacionalidad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 60 y 61.

²⁸⁹ *Derecho internacional*, México, Porrúa, 1974, p. 133.

²⁹⁰ Poschner, Theesz, *Migración húngara en México y Argentina (1939-1949)*, p. 142.

²⁹¹ Dieter Berninger, George, *La inmigración en México, 1821-1857*, México, SEP, 1974.

²⁹² Palma Mora, Mónica, *De tierras extrañas. Un estudio sobre la inmigración en México, 1950-1990*, México, Segob-INM-INAH, 2006, p. 51.

“necesitaban desesperadamente lecciones de tecnología y moral, y los deberes del ciudadano y el europeo los sacarían del abismo”.²⁹³

Por lo anterior, se trató de promover la inmigración, en aras de que los extranjeros trajeran capitales que permitieran el desarrollo sostenido de la industria nacional, se generaran fuentes de empleo y se capacitara a la gente en nuevos giros de la actividad económica, esto además del importante papel que los extranjeros tendrían en el blanqueamiento de la piel nacional.²⁹⁴ Así, la ideología colonial racista, según la cual la raza indígena era inferior a la española, pero a la vez redimible a través de la fe cristiana y la procreación con la raza española, imperó en las primeras décadas del México independiente.²⁹⁵

II. EL PORFIRIATO: LOS INTENTOS DE BLANQUEAMIENTO DE LA POBLACIÓN MEXICANA Y LA INCIPIENTE PRÁCTICA DE ASILO (1876-1911)

Durante el siglo XIX existió la creencia de que México era un país despoblado, cuyos habitantes no eran suficientes ni en cantidad ni en calidad para explotar “los inacabables recursos naturales de la región”. Esto condujo a que el régimen de Porfirio Díaz realizara reiteradas invitaciones a la inmigración extranjera, de la cual se esperaba que aportara muchas ventajas, como la posibilidad de explotar dichos recursos y atraer inversiones, mejorar la composición étnica de la población a través del “blanqueamiento” de ésta y, además, hacer frente al expansionismo estadounidense.²⁹⁶ Con esta idea sobre la inmigración, que era compartida por las elites del siglo XIX, se trataba de “aumentar la raza blanca, hacer fuerte a la nación, y enseñarle a ser industriosa”.²⁹⁷ De este modo, se patrocinó una política de colonización extranjera, que debía promover tanto la explotación de recursos naturales como una hibridación, que se pensaba necesaria para elevar el umbral biológico y cultural de las poblaciones atrasadas.²⁹⁸ Existía una política de fomento

²⁹³ Berninger, Dieter, *La inmigración en México, 1821-1857*.

²⁹⁴ Gall, Olivia, “Racismos y xenofobias mexicanas frente a los migrantes: 1910-2018”, *Revista Interdisciplinaria* 26, num. 53, 2018, p. 117.

²⁹⁵ Lomnitz, Claudio, “Hacia una antropología de la nacionalidad mexicana”, *Revista Mexicana de Sociología* 55, núm. 2, 1993, p. 186.

²⁹⁶ Gleizer, Daniela, “Políticas inmigratorias en la construcción de la identidad nacional mexicana”, en Adonon, Akuavi (ed.), *Identidades: explorando la diversidad*, México, Barcelona, UAM-C, Anthropos Editorial, 2011, pp. 223 y 224.

²⁹⁷ “Frutos de la guerra”, *El Monitor Republicano*, 9 de julio de 1948.

²⁹⁸ Yankelevich, Pablo, “Revolución e inmigración en México (1908-1940)”, *Anuario Digital* 24 (2011-2012), p. 40.

a la inmigración que pretendía abrir las puertas al capital y a la inmigración foránea.²⁹⁹

Francisco Pimentel, en su libro *Memoria sobre las causas que han originado la situación de la raza indígena en México y medios para remediarla en 1864*, sostiene que en México se tenía la necesidad de que las razas indígenas se diluyeran en la raza blanca a través de un mestizaje racial, con el fin de que se construyera una nación homogénea. Sin embargo, el nacionalismo étnico-cultural —la existencia de una comunidad política— sólo era posible a partir de la homogeneidad, por lo que el mestizaje se había convertido en el centro de un proyecto de construcción nacional, en cuyo final se encontraba el ideal de una sola raza-nación blanca y no mestiza, ya que la raza mixta sólo era “de transición, pues después de poco tiempo todos llegarían a ser blancos”.³⁰⁰

Debido a lo anterior, en esta época los extranjeros tuvieron muchos privilegios en las nuevas leyes en la materia. La Ley sobre Extranjería y Naturalización de 1886, conocida como “Ley Vallarta”, brindaba el derecho a naturalizarse a los extranjeros que compraban bienes raíces en el país, que registraban a sus hijos nacidos en México, que aceptaban ocupar un cargo público o que llegaban como colonos con gastos pagados por el gobierno mexicano.³⁰¹ Los requisitos que fijó la Ley para adquirir la nacionalidad mexicana eran: 1. residencia mínima de dos años en el país; 2. observar buena conducta; 3. tener una industria o profesión de qué vivir, y 4. la voluntad de naturalizarse. Después de seis meses, el extranjero tenía que manifestar la renuncia a su anterior nacionalidad y a toda sumisión, obediencia, fidelidad y protección de todo gobierno extranjero; sin embargo, esta renuncia se hacía antes de que le fuera concedida la nacionalidad mexicana, por lo que en caso de que ésta no se le otorgara podía quedar en situación de apátrida.³⁰² Un juez de distrito formaba el expediente de naturalización, y solicitaba a la Secretaría de Relaciones Exteriores el certificado correspondiente, donde se ratificaba la renuncia de extranjería y la sumisión a las leyes mexicanas.³⁰³

El determinar la nacionalidad de mujeres y niños fue un asunto complejo. Bajo la Ley de 1886, las mujeres mexicanas que contraían nupcias con

²⁹⁹ Palma Mora, *De tierras extrañas. Un estudio sobre la inmigración en México, 1950-1990*, p. 53.

³⁰⁰ Pimentel, Francisco, *Obras completas*, vol. III, México, Editorial Económica, 1903-1904, p. 74.

³⁰¹ Yankelevich, Pablo, “Naturalización y ciudadanía en el México posrevolucionario”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México* 48, 2014, p. 118.

³⁰² Ley de Extranjería y Naturalización, 20 de mayo de 1886, Instituto Nacional de Migración, p. 27.

³⁰³ Yankelevich, Pablo, “Naturalización y ciudadanía...”, *cit.*, p. 135.

hombres extranjeros eran expatriadas y perdían su nacionalidad mexicana,³⁰⁴ situación que fue legalmente ratificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁰⁵ En caso de quedar viuda del extranjero, la mujer recuperaba su nacionalidad mexicana si así lo solicitaba.³⁰⁶ En relación con los niños, la Ley señaló que “son mexicanos: I. Los nacidos en el territorio nacional de padre mexicano por nacimiento o por naturalización”, sin importar la nacionalidad y el estatus civil de la madre; esto es, la Ley presuponía que un niño nacido en México de padre extranjero también era extranjero.³⁰⁷ De este modo, la determinación de la nacionalidad para mujeres y niños era compleja, porque no se les tomaba en cuenta como personas de pleno derecho, sino como dependientes de la nacionalidad o naturalización que tenía el padre o el esposo.

Durante el porfiriato, la inmigración europea no requirió de una legislación particular que promoviera su incorporación a las actividades productivas, toda vez que la xenofilia oficial facilitó su rápido ascenso social e integración a las elites económicas y políticas.³⁰⁸ Bajo este contexto, en 1908 se adoptó la primera Ley de Migración en el país; a diferencia de las leyes que le sucederían, no hizo ninguna referencia a la raza para seleccionar a los migrantes; por el contrario, la presentación de la ley recuerda el principio de no discriminación que la origina: “Otra de las bases fundamentales del proyecto es la de la más completa igualdad de todos los países y de todas las razas, no estableciendo un solo precepto especial para ciudadanos de alguna nación, ni para los individuos de raza determinada”.³⁰⁹

La ley permitió la entrada libre al país a todos los extranjeros que “no fueran notoriamente nocivos” en el orden moral y sanitario,³¹⁰ pero impedía la entrada de extranjeros con defectos físicos o mentales o que fueran “políticamente indeseables”. Además, permitía que los extranjeros con más de tres años de residencia, y que se ausentaran por menos de un año, pudieran

³⁰⁴ Ley de Santa Anna, Decreto del Gobierno sobre Extranjeros y Nacionalidad, México, 30 de enero de 1854, artículo 1o.

³⁰⁵ *Semanario Judicial de la Federación* 588, segunda época, 13 de julio de 1881; Ley de 1886, artículo 2o.

³⁰⁶ Yankelevich, Pablo, “Naturalización y ciudadanía...”, *cit.*, p. 129.

³⁰⁷ Augustine-Adams, Kif, “Hacer a México: la nacionalidad, los chinos y el censo de población de 1930”, en Yankelevich, Pablo (ed.), *Inmigración y racismo. Contribuciones a la historia de los extranjeros en México*, México, El Colegio de México, 2015, p. 174.

³⁰⁸ Yankelevich, Pablo, “Hispanofobia y revolución: españoles expulsados de México (1911-1940)”, *Hispanic American Historical Review* 86, 2006, p. 41.

³⁰⁹ Exposición de motivos en la Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, 23 de noviembre de 1908.

³¹⁰ Gleizer, “Políticas inmigratorias...”, *cit.*, p. 229.

regresar al país sin problema alguno.³¹¹ Se buscaba ensanchar el mestizaje gestando una corriente inmigratoria blanca y europea interesada en desarrollar tareas agrícolas en regiones de escasa densidad poblacional.³¹²

El principal criterio de selección resaltado por la Ley de 1908 fue de orden sanitario, pues prohibía de manera explícita el ingreso al país de extranjeros portadores de enfermedades directamente asociadas a la migración oriental, como peste bubónica, cólera y fiebre amarilla. Como señala Cunin, la neutralidad racial de la Ley no impidió que existieran indicadores en las boletas de migración que tomaran en cuenta las categorías raciales; así, la identificación racial es conocida y mencionada, pero no constituye oficialmente un instrumento de gobernanza de la inmigración.³¹³ Por otro lado, Palma Mora ve la insistencia de la Ley en las cuestiones sanitarias como una manera indirecta de controlar la inmigración asiática, asociada con la difusión de enfermedades y epidemias.³¹⁴

La Ley también trató de reglamentar todo el procedimiento de documentación y arribo de trabajadores extranjeros. Para tales motivos, creó el Servicio de Inspección de Migrantes,³¹⁵ que no contaba con la estructura organizativa ni el personal necesario para velar por que se cumplieran las disposiciones en materia de inmigración, pero sí servía para temas de control sanitario y vigilar a los inmigrantes originarios de China.³¹⁶ Desde entonces, existió dificultad para ejecutar las normas migratorias en el país, toda vez que su correcta aplicación se vio afectada por la carencia de recursos, infraestructura adecuada y personal calificado. Ello, además de la existencia de intereses contrapuestos, arbitrariedades, corrupción, e inclusive redes de “coyotaje” y tráfico de personas, en las que participaban autoridades migratorias, como ha documentado Yankelevich.³¹⁷

³¹¹ Poschner, Theesz, *Migración húngara...*, cit., pp. 143 y 144.

³¹² Yankelevich, Pablo, *¿Deseables o inconvenientes? Las fronteras de la extranjería en el México posrevolucionario*, México, ENAH-Iberoamericana Vervuert, 2011, p. 35.

³¹³ Cunin, Elisabeth, *Administrar los extranjeros: raza, mestizaje, nación. Migraciones afrobeliceñas en el territorio de Quintana Roo, 1902-1940*, trans. Silvia Kiczkovsky, Marseille, IRD Éditions, Éditions Ciesas, 2014, p. 109.

³¹⁴ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, cit., p. 62.

³¹⁵ Landa y Piña, Andrés, *El servicio de migración en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1930, p. 9.

³¹⁶ Yankelevich, Pablo, “Corrupción y gestión migratoria en el México posrevolucionario”, *Revista de Indias XXII*, núm. 255, 2012, pp. 433-464.

³¹⁷ Yankelevich, Pablo, *Los otros. Raza, normas y corrupción en la gestión de la extranjería en México, 1900-1950*, México, El Colegio de México, Bonilla Artigas Editores, 2019, pp. 69 y ss. y 145 y ss.

Toda vez que la legislación porfirista sólo reparó en la organización de un servicio migratorio destinado a vigilar los puertos de ingreso e inspeccionar a los pasajeros y al personal de los barcos,³¹⁸ entre 1895 y 1910 la población extranjera en México creció a más del doble, pero con una distribución irregular en su composición. Mientras que en 1895 la presencia europea disminuyó su representación de 45% a 39%, en 1910 la migración de origen asiático incrementó de 2% a 11%.³¹⁹ Como nunca llegaron los contingentes masivos de europeos, se constató la incapacidad de México para atraer una corriente migratoria de “primer nivel”, y el gobierno porfirista se vio obligado a fomentar la contratación de trabajadores orientales ante una demanda de mano de obra insatisfecha para atender trabajos agrícolas y de construcción de infraestructura; así, se inició una política oficial de promoción de la inmigración asiática.³²⁰ A la par, en 1882 se adoptó en Estados Unidos la primera legislación que prohibió el ingreso de chinos, que tuvo un impacto significativo en México, puesto que generó un tráfico ilegal de estos migrantes que buscaban desplazarse hacia Estados Unidos y el asentamiento permanente de aquellos expulsados de ese país en el noroccidente de México.³²¹

De este modo, los planes de colonización durante el porfiriato fracasaron y se admitió que las condiciones del país, especialmente las del campo, no eran comparables con las de Estados Unidos, Argentina o Uruguay, países que fueron los principales polos de atracción en América para la inmigración europea. A la par, el papel protagónico que tuvieron los escasos grupos de extranjeros en México durante el porfiriato, junto con el goce de privilegios y su estrecha relación con la clase política mexicana, generaron recelos y críticas en el resto de la población. Esta situación sentaría las bases de las legislaciones y políticas de extranjería en los años posrevolucionarios.

En materia de asilo, el gobierno de Porfirio Díaz lo utilizó como arma política de acuerdo con los intereses o especiales simpatías del presidente, y su práctica comenzó a cobrar importancia hacia fines del régi-

³¹⁸ Segob, *Colección de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos. Ramo de inmigración, 1908-1909*, México, Imprenta Diario Oficial, 1924.

³¹⁹ Camposortega Cruz, Sergio, “Análisis demográfico de las corrientes migratorias a México desde finales del siglo XIX”, en Ota Mishima, Maria Elena (ed.), *Destino México: un estudio de las migraciones asiáticas a México, siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México, 1997, pp. 93-140.

³²⁰ Yankelevich, Pablo, *¿Deseables o inconvenientes?...*, cit., p. 25.

³²¹ Sucheng, Chan, *Entry Denied: Exclusion and the Chinese Community in America, 1882-1943*, Philadelphia, Temple University, 1991; Craib, Raymond B., “Chinese Immigrants in Porfirian Mexico: A Preliminary Study of Settlement, Economic Activity and Antichinese Sentiment”, *Research papers series 28*, 1996.

men como medio de participación en la pacificación de la convulsionada Centroamérica.³²² Por ejemplo, entre 1909 y 1910 el régimen porfirista le dio asilo a José Santos Zelaya y a José Madriz, presidentes liberales de Nicaragua derrocados por una sublevación conservadora patrocinada por Estados Unidos. Para tales efectos, Díaz envió al cañonero mexicano “General Vicente Guerrero” al puerto de Corinto, Nicaragua, para traer a Zelaya a México y salvarlo así de que fuera capturado por los conservadores o por los marinos estadounidenses, quienes vigilaban el puerto con sus barcos de guerra. El subsecretario de Relaciones Exteriores de ese entonces, Federico Gamboa, narró en sus memorias cómo ese gesto del gobierno mexicano provocó por obvias razones la inconformidad del gobierno de Estados Unidos. En respuesta, Díaz, en su informe al Congreso del 10 de abril de 1910, al referirse a este caso, sostuvo que el proceder de México en ambos casos en nada se oponía al derecho de gentes universalmente aceptado.³²³

Por el contrario, en el contexto nacional, las corrientes revolucionarias que surgían en contra del régimen de Díaz eran fuertemente reprimidas por el gobierno, lo que orilló a que muchos mexicanos huyeran del país y encontraran asilo en territorio estadounidense. En este contexto, la prohibición estadounidense de extraditar a los perseguidos por causas políticas jugó un papel crucial para garantizar el asilo a los ciudadanos mexicanos que huían ante la intolerancia porfirista y persecución política que sufrían, y que emigraran a Arizona, a Texas y a Nuevo México.³²⁴ De hecho, su asilo en Estados Unidos les permitió seguir participando desde el exterior en los movimientos de insurrección nacional contra la dictadura de Díaz, a pesar de la fuerte presión del gobierno mexicano por extraditarlos o detenerlos.³²⁵

III. LA REVOLUCIÓN MEXICANA: LA CREACIÓN DEL MITO MESTIZO Y LA EXCLUSIÓN DE LOS OTROS NO CRIOLLOS NI INDÍGENAS (1911-1920)

1. *La mestizofilia, el delirio racial y la exclusión de los otros*

La Revolución mexicana reforzó los sentimientos nacionalistas en un contexto de amenazas foráneas renovadas y una lucha política, en la que estuvieron

³²² Serrano Migallón, *El asilo político en México*, pp. 61-63.

³²³ Carrillo Flores, A., “El asilo político en México”, *Revista Jurídica II*, 1979; Imaz, *La práctica del asilo y del refugio en México*, p. 52.

³²⁴ Serrano Migallón, *El asilo...*, *cit.*, pp. 66-69.

³²⁵ *Ibidem*, pp. 74 y 75.

involucrados mexicanos que eran hijos de extranjeros. Por ello, las normas revolucionarias tendieron un cerco alrededor de la nación con la pretensión de garantizar que los nacionales de “origen” fueran los beneficiarios exclusivos de los derechos considerados fundamentales.³²⁶ La idea de los extranjeros como enemigos de la Revolución fue el fundamento y la expresión de los sentimientos nacionales que atravesaron las discusiones referidas a la extranjería en esos años.³²⁷ Y aunque se plantearon algunas propuestas e iniciativas donde algunos sectores se pronunciaban por la necesidad de mantener las políticas poblacionistas basadas en la inmigración y la colonización, predominaron los rasgos nacionalistas que llamaban a un endurecimiento de las regulaciones en materia migratoria.³²⁸

Una serie de factores reforzaron las sospechas de los extranjeros en general en estos años; por ejemplo, la desconfianza innata frente a los extranjeros, la experiencia histórica frente a las intervenciones (francesa y estadounidense), la explotación de mexicanos en empresas de capital extranjero asentadas en el país y la aceptación de que México no era un lugar atractivo para la inmigración europea. Así, en las primeras décadas del siglo XX se caracterizó a los extranjeros en México como “los desechos de inmigraciones que no eran aceptadas en otras partes”.³²⁹ Se les calificó como personas que no tenían motivos aparentemente positivos para establecerse en el país, además de que se les acusó de venir a explotar, sacar provecho y competir deslealmente con los nacionales. Se señalaba que eran “aventureiros, desechos sociales y elementos viciados que eran malos ciudadanos”.³³⁰

El éxito económico y social que algunos grupos de extranjeros habían alcanzado durante el porfiriato, así como los mejores salarios y las condiciones de trabajo más favorables a las que podían acceder, revivieron antiguos resentimientos en contra de ciertos grupos de extranjeros y generaron una gama de sentimientos xenófobos durante la etapa armada de la Revolución.³³¹ Así, se empezaron a establecer requisitos y trámites a los que estarían sujetos los potenciales inmigrantes, con el objetivo de que su presencia no compitiera ni desplazara de sus empleos a los mexicanos. Fue entonces que la política migratoria empezó a tomar marcados contornos raciales.

³²⁶ Yankelevich, Pablo, “Naturalización y ciudadanía...”, *cit.*, p. 122.

³²⁷ *Ibidem*, p. 126.

³²⁸ González Navarro, Moisés, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, vol. II y III, México, El Colegio de México, 1994.

³²⁹ Landa y Piña, *El servicio...*, *cit.*, p. 4.

³³⁰ Loyo, Gilberto, *La política demográfica de México*, México, Partido Nacional Revolucionario, 1935, pp. 373 y 374.

³³¹ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, *cit.*, p. 57.

El miedo a “invasiones” de gente “inasimilable” involucrada en el comercio minorista no tardó en despertar reclamos por competencias comerciales que se manifestaban en fobias étnicas.³³² Y aunque no existían un gran número de extranjeros, la competencia con mexicanos en mercados laborales mal remunerados alentó resentimientos sociales y étnicos.³³³

Las posiciones de rechazo frente a la inmigración durante la primera mitad del siglo XX en México fueron reforzadas por dos procesos:

1. El nacionalismo revolucionario, que cuestionó cuál era el papel que debían desempeñar los extranjeros en el nuevo proyecto nacional. La Revolución primero repudió la pompa europeizante del régimen porfirista y luego el imperialismo, es decir, toda influencia del exterior, desde lo político-económico hasta la moda, y se prefería exaltadamente lo que fuera mexicano, que se identificó con la raíz indígena de la nación. Así, se revalorizó el pasado indígena y se pensó a los extranjeros fuera del proyecto nacional.³³⁴
2. Se diagnosticó a la población nacional como “heterogénea y disímbola”, ya que las agrupaciones que la constituían diferían en antecedentes históricos, características raciales, cultura (material e intelectual) e idiomas y dialectos.³³⁵ Por ello, la búsqueda de integración, unidad e identidad común —materializadas en un proyecto nacional indispensable para el desarrollo del país— encontró su respuesta en el mestizaje: una nueva raza con la que todo mexicano podía identificarse, un recurso de identidad y unidad nacional, un sinónimo de la mexicanidad y la respuesta al sistema de castas de la Colonia, que ordenaba a los grupos sociales según la pureza de su sangre. Ahora el mestizo estaba en el escalón más alto de la jerarquía social, y era el factor de unidad social y eje identitario de la nación.³³⁶

Horcasitas sostiene que el mestizaje es una teoría racista que contó con teóricos que la sistematizaron, como Luis Cabrera y José Vasconcelos,³³⁷ y

³³² Yankelevich, Pablo, “Corrupción y gestión...”, *cit.*, p. 438.

³³³ Yankelevich, Pablo, *¿Deseables o inconvenientes?...*, *cit.*, p. 47.

³³⁴ Gleizer, “Políticas inmigratorias...”, *cit.*, p. 229.

³³⁵ Gamio, Manuel, *Forjando patria*, México, Porrúa, 1918, pp. 37 y 38; Bokser, Judit, “La identidad nacional: unidad y alteridad”, en Gruzinsky, Serge (ed.), *México: identidad y cultura nacional*, México, UAM, 1994, p. 76.

³³⁶ Pérez Vejo, *España en el debate público mexicano, 1836-1867. Aportaciones para una historia de la nación*, p. 179.

³³⁷ Por ejemplo: Andrés Molina Enríquez en “Los grandes problemas nacionales” de 1909; Luis Cabrera, José Vasconcelos, Manuel Gamio en *Forjando patria* de 1916. En Beatriz

se erigió como el pensamiento social que acompañó a la Revolución con la idea de que la mezcla de las razas y culturas indígena y criolla era deseable. El problema es que fue una ideología excluyente, porque dejó fuera del proyecto nacional a quienes no formaban parte de estas dos ramas originarias. Así, no sólo fue una ideología o proyecto de unificación lingüística, racial y cultural, sino también un proyecto político del Estado para integrar a la población indígena y mantener fuera a aquellos extranjeros que se consideraban no asimilables dentro de esta fusión.³³⁸

La idea de que la homogeneidad social era una condición necesaria para la viabilidad del proyecto nacional no era nueva: había sido elaborada por varios intelectuales desde mediados del siglo XIX, aunque tampoco era una originalidad mexicana. La consideración de que era una tarea que debía implementar el Estado —que iba asumiendo cada vez más el papel de árbitro social— era más reciente y, en el caso de México, una herencia del nacionalismo posrevolucionario. Se pensaba que el Estado podía, e incluso debía, interferir en el ámbito de las relaciones étnicas para lograr el tan anhelado equilibrio social.³³⁹ Según Molina Enríquez, el mestizo estaba llamado a formar de una vez y para siempre la nacionalidad mexicana, y era el único elemento capaz de equilibrar el cuerpo social mediante la integración étnica.³⁴⁰ Aún más, se creía que el “México mestizo”, por el simple hecho de serlo, estaba vacunado contra el virus del racismo.

El mestizaje sentó los fundamentos teóricos que guiaron la política migratoria en los años siguientes. Aunque no se concluyó que debía cerrarse la puerta por completo a los extranjeros, se señaló que debían adaptarse y asimilarse al medio nacional. Para ello, se les dividió en “deseables” e “indeseables” según sus características étnicas, raciales, religiosas y culturales. Los deseables eran aquellos que se pudieran asimilar a la población nacional, contribuyendo a acrecentar el mestizaje.³⁴¹ La asimilabilidad estaba relacionada con la cercanía racial, bajo la premisa de que las uniones entre razas próximas o cercanas tendían a producir mezclas “robustas”, mientras que la mezcla de razas distintas daba lugar a una progenie inde-

Uría Horcasitas, *Historias secretas del racismo en México (1920-1950)*, México, Tusquets 2007, p. 85.

³³⁸ Gleizer, “Políticas inmigratorias...”, *cit.*, p. 228.

³³⁹ Knight, Alan, *Racismo, revolución e indigenismo: México, 1910-1940*, México, UNAM, 2004, p. 24.

³⁴⁰ Molina Henríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Editorial Era, 1981, p. 448.

³⁴¹ Gleizer, “Políticas inmigratorias...”, *cit.*, p. 230.

seable.³⁴² En muchos casos no sólo se habló de “inasimilabilidad” o “indefeasibilidad”, sino incluso de “peligro de degeneración racial”, lo cual no era inusual para la época.³⁴³

El término “raza” se refería tanto a los cuatro grandes grupos raciales definidos a partir del color de la piel (blancos, negros, amarillos y cobrizos) como a los grandes grupos étnicos-culturales (latinos, germánicos, eslavos), o incluso a los grupos nacionales (españoles, mexicanos, etcétera).³⁴⁴ Los hispanoamericanos, descendientes de una de las dos ramas originales del mestizaje (o de las dos), fueron vistos como los más deseables de todos, mientras que otros grupos, entre ellos los orientales (particularmente los chinos), y aquellos categorizados como negros, gitanos, árabes, turcos o judíos, fueron considerados en distintos momentos los menos asimilables. El Estado tenía la tarea de fomentar la integración de los primeros y evitar la de los segundos.³⁴⁵ En la “mestizofilia nacionalista” toda presencia extraña que atentara contra el anhelo de unidad étnica fue restringida e inclusive prohibida, y se alimentó una conciencia étnica excluyente, que condujo a la intolerancia hacia los “otros”: los extranjeros.³⁴⁶

2. *El correlato normativo de la exclusión: la Constitución de 1917*

La desconfianza hacia los extranjeros tuvo su correlato normativo: la Constitución de 1917. Los diputados constituyentes supieron traducir el reclamo popular interesado en restringir la presencia extranjera en distintos ámbitos de la economía y la política nacional y limitaron a los extranjeros en el dominio de bienes y recursos y en materia de representación ciudadana.³⁴⁷ Como se quería limitar su injerencia política, los constituyentes reservaron los puestos políticos más importantes a los mexicanos, les prohibieron el derecho de reunión con fines políticos y reforzaron el artículo 33,

³⁴² Stern, Alexandra, “Mestizofilia, biotipología y eugenesia en el México postrevolucionario: hacia una historia de la ciencia y el Estado”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad XXI*, núm. 81, 2000, p. 67.

³⁴³ Gleizer, Daniela, “Los límites de la nación. Naturalización y exclusión en el México posrevolucionario”, en Gleizer, D. y López, P. (eds.), *Nación y alteridad. Mestizos, indígenas en el proceso de formación nacional*, México, UAM, 2015, pp. 113 y 114.

³⁴⁴ Pérez Vejo, *España en el debate...* cit., p. 95.

³⁴⁵ Fitzgerald, David S. y Cook-Martin, David, “Elegir a la población: leyes de inmigración y racismo en el continente americano”, en Yankelevich, Pablo (ed.), *Inmigración y racismo. Contribuciones a la historia de los extranjeros en México*, México, El Colegio de México, 2015.

³⁴⁶ Knight, Alan, *Racismo, revolución...*, cit., p. 24.

³⁴⁷ Yankelevich, Pablo, *¿Deseables o inconvenientes?...*, cit.

que facultaba al Ejecutivo a expulsar a los extranjeros sin juicio previo si su presencia en el país resultaba inconveniente.³⁴⁸

Hasta la década de 1910, el artículo 33 constitucional sólo se aplicó a agitadores políticos con militancia sindical urbana, a intelectuales con una animadversión hacia el régimen y a algunos extranjeros dedicados a actividades delictivas. No obstante, durante el carrancismo se procedió a la expulsión de extranjeros sin que mediara más que la decisión política de los comandantes militares y gobernadores.³⁴⁹ De esa manera, el artículo 33 de la Constitución de 1917 fue utilizado para deportar de manera arbitraria a los extranjeros “indeseables” cuya presencia en el país se consideraba inconveniente, utilizando el espacio de discrecionalidad que se le otorgó al presidente.³⁵⁰

En la recién elaborada Constitución de 1917 también se establecieron diversas limitaciones para los extranjeros de carácter laboral-administrativo en relación con las actividades que podían desempeñar, y se fijaron requisitos y trámites con el objetivo de que su presencia no compitiera ni desplazara a los mexicanos de sus empleos.³⁵¹ Se quería un México sin extranjeros, aunque al mismo tiempo éstos ayudaban en el aspecto económico, por lo que se limitaron sus dominios sobre tierras y aguas en el artículo 27, que dispuso que no podían adquirir, en ninguna circunstancia, terrenos que se encontraran a una distancia menor a cien kilómetros de las fronteras y cincuenta kilómetros de las playas. Esto obedecía al deseo de proteger físicamente los límites territoriales de la nación, sobre todo por las pérdidas de territorio del siglo XIX.³⁵²

En cuanto a la adquisición de la nacionalidad, la Constitución de 1917 mantuvo el *ius sanguini* para adquirir la nacionalidad mexicana, y comenzó a integrar el *ius soli*: el derecho de nacionalidad que se adquiere por haber nacido en un territorio determinado.³⁵³ Por consiguiente, en 1917 había una pequeña diferencia entre ser nacional y naturalizado. Eran mexicanos por *ius sanguini* aquellos que nacían de padres mexicanos, dentro o fuera del país, pero no aquellos nacidos de padres extranjeros en territorio nacional,

³⁴⁸ Gleizer, Daniela, “Nacionalidad, naturalización y extranjería en el constituyente de 1917”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 38, 2018, p. 265.

³⁴⁹ Yankelevich, Pablo, “Hispanofobia y revolución...”, *cit.*, pp. 37, 38 y 40.

³⁵⁰ “Extranjeros indeseables en México (1911- 1940). Una aproximación cuantitativa a la aplicación del artículo 33 constitucional”, *Historia Mexicana* 53, núm. 3, 2004, p. 697.

³⁵¹ Yankelevich, Pablo, “Revolución e inmigración...”, *cit.*, p. 49.

³⁵² Gleizer, Daniela, “Nacionalidad, naturalización...”, *cit.*, p. 263.

³⁵³ Yankelevich, Pablo, “Naturalización y ciudadanía...”, *cit.*, pp. 114-123.

a quienes se les excluía de participar en cargos de elección popular.³⁵⁴ De 1911 a 1920 no se hizo referencia a los “mexicanos por naturalización” o “mexicanos naturalizados”, sino a “extranjeros naturalizados”, lo que significaba que se les consideraba como extraños y era peligroso darles acceso a los altos puestos públicos del país.³⁵⁵

Para fines de este periodo, la nacionalidad comenzó a pensarse en términos raciales: quienes pertenecían a “razas cercanas” fueron considerados asimilables al mestizaje mexicano, y quienes no, fueron rechazados tanto por las políticas migratoria y de naturalización.³⁵⁶ La ideología del mestizaje fue ampliamente difundida desde la Revolución mexicana y compartida tanto por las élites políticas y culturales como por los sectores sociales medios y populares. Se fundamenta en la idea de que existía una única identidad nacional, que el mestizaje era su fundamento, y que la homogeneidad de la población era un garante primordial de su integridad y supervivencia.³⁵⁷

Finalmente, el texto de la Constitución de 1917 no incluyó un derecho de asilo de manera directa, pero su artículo 15 prohibió la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, por lo que es posible deducir que la norma constitucional incluyó el derecho de asilo político de forma indirecta.³⁵⁸ No obstante, dados los disturbios internos que prevalecían, México no figuró como país destino de asilo durante este periodo, aunque destaca el caso de Giuseppe Peppino Garibaldi, nieto del artífice de la unificación italiana, Giuseppe Garibaldi, quien llegó a México en 1911 tras participar en la guerra greco-turca y se unió a las fuerzas maderistas para luchar en batallas emblemáticas, como la de Casas Grandes, Chihuahua, donde se le otorgó el grado de general y fue nombrado por Madero como Jefe de la Legión Extranjera.³⁵⁹

En este periodo más bien destaca el exilio mexicano ante los sucesivos golpes de Estado y las rupturas violentas del orden interno en el país: predominaba un ambiente de fuertes tensiones sociales, desestabilización política y represión autoritaria de las cúpulas oficiales en el poder que intentaban eliminar a los opositores. Tras el derrocamiento de Díaz, los colaboradores

³⁵⁴ Gleizer, Daniela, “Nacionalidad, naturalización...”, *cit.*, p. 268.

³⁵⁵ Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM, 2016, p. 1215.

³⁵⁶ Gleizer, Daniela, “Nacionalidad, naturalización...”, *cit.*, p. 270.

³⁵⁷ Gleizer, Daniela, “Los límites de la nación...”, *cit.*, p. 112.

³⁵⁸ Imaz, Cecilia, *La práctica del asilo...*, *cit.*, p. 48.

³⁵⁹ Taylor, Lawrence, *La gran aventura en México: el papel de los voluntarios extranjeros en los ejércitos revolucionarios mexicanos, 1910-1915*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Universidad de Michigan, 1993, p. 63.

porfiristas emigraron al exterior. Con el golpe de estado de Victoriano Huerta en contra del gobierno de Madero, los maderistas emigraron también. Y con el ascenso político de Carranza, y durante las luchas intestinas entre las distintas corrientes revolucionarias (zapatistas, villistas y carrancistas), los huertistas harían lo mismo y buscarían asilo en Estados Unidos, Cuba, Belice, Guatemala y Francia.³⁶⁰

IV. EL MÉXICO POSREVOLUCIONARIO: RACISMO DE ESTADO, MIGRACIÓN Y EL ASILO COMO ESTRATEGIA POLÍTICA (1920-1934)

1. *Racismo de Estado y leyes migratorias*

A pesar del cuestionamiento que la Revolución mexicana hizo al papel de los extranjeros en el país y su oposición al proyecto colonizador del porfiriato, la pérdida de cerca de un millón de personas durante la Revolución, el descenso de la natalidad y la expatriación de mexicanos, llevaron a que en el México posrevolucionario se retomaran las tareas de aumentar la población nacional y atraer inmigrantes, tanto para el desarrollo nacional como para la modernización del campo y la industria. Así, se empezaron a seleccionar extranjeros con base en dos criterios: que tuvieran aptitudes para la colonización agrícola y que compartieran tradiciones culturales similares, razón por la cual fueron bien recibidos españoles, italianos y portugueses.³⁶¹

Se tenía la idea de excluir a aquellos extranjeros que constituyeran un peligro para la degeneración racial y la homogeneidad de la población, aunque hubo grupos con los que se hizo una excepción a través de un *privilegium*, como los menonitas, en aras de favorecer la reconstrucción nacional.³⁶² En cambio, hubo otros grupos étnicos a los que se les prohibió su inmigración al país a través de “circulares confidenciales” emitidas por la Secretaría de Gobernación, en las que se definía el tipo de indeseabilidad. En 1921 se prohibió la entrada de chinos; en 1923 se prohibió la entrada a los nacionales de la India;³⁶³ y en 1924 se prohibió la entrada a las personas

³⁶⁰ Serrano Migallón, *El asilo...*, cit., pp. 77-84.

³⁶¹ Skran, C. M., *Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 23.

³⁶² Aguilar Rivera, José Antonio, *El sonido y la furia: la persuasión multicultural en México y Estados Unidos*, México, Santillana Ediciones Generales, 2004, pp. 164 y 165.

³⁶³ “Circular no. 33 del 13 de mayo de 1924”, *Archivo Histórico de Instituto Nacional de Migración*, México, exp. 4-362.1-76, s. f., en Yankelevich, Pablo y Alazraki Chenillo, Paola, “La

de raza negra.³⁶⁴ La respuesta oficial era que se trataba de una medida tendiente a proteger el mercado laboral mexicano.³⁶⁵

También hubo prohibiciones de acceso a trabajadores de origen sirio, libanés, armenio, palestino, árabe y turco, por consideraciones “económicas” y para evitar “la mezcla de razas”, que producían una degeneración en los descendientes.³⁶⁶ En la década de los veinte, la presencia de chinos en el país alcanzó su máximo histórico, y se vio como una especie de “invasión” y una “amenaza biológica” que degradaría la débil raza mexicana. En consecuencia, tuvieron lugar diversas prácticas racistas respecto de esta comunidad, como la prohibición de matrimonios entre mexicanos y chinos y la restricción de las zonas donde podían residir.³⁶⁷

El gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924) buscó la forma de restringir la inmigración en un proyecto de Ley de Migración que presentó al Congreso en 1923, donde consideraba la necesidad de que el poder público tuviera la posibilidad de seleccionar a los inmigrantes y excluir a aquellos que no fueran elementos deseables. Sin embargo, como este proyecto no fue aporjado por el Congreso, se le concedieron facultades extraordinarias para legislar en materia de migración, y su proyecto fue retomado como base para la Ley de Migración que se adoptaría en 1926.³⁶⁸ Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928), y “dadas las necesidades de la nación”, se continuó con la política de apertura a “toda inmigración de hombres de buena voluntad”,³⁶⁹ aunque se dejó fuera a aquellos que podían constituir una carga para la sociedad, amenazar las costumbres o resultar inadaptables al medio.³⁷⁰

En 1926 se adoptó la nueva Ley de Migración, que a pesar de considerar a la inmigración como “un factor poderosísimo para el progreso de la

arquitectura de la política de inmigración en México”, en Yankelevich, Pablo (ed.), *Nación y extranjería. La exclusión racial en las políticas migratorias de Argentina, Brasil, Cuba y México*, México, UNAM-ENAH, 2009, p. 186.

³⁶⁴ Cunin, Elisabeth, “¿México racista? Las políticas de inmigración en el territorio de Quintana Roo, 1924-1934”, en Yankelevich, Pablo (ed.), *Inmigración y racismo...*, cit., p. 137.

³⁶⁵ Yankelevich, Pablo, “Gringos Not Wanted”, *Aztlán, Journal of Chicano Studies* 34, 2009, pp. 193-218.

³⁶⁶ SRE, *Memorias de labores...*, cit., p. 512.

³⁶⁷ Yankelevich, Pablo, “Revolución e inmigración...”, cit., p. 51.

³⁶⁸ Gleizer, “Políticas inmigratorias...”, cit., p. 233.

³⁶⁹ Elías Calles, Plutarco, *Pensamiento político y social, antología (1913-1936)*, México, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles, FCE-INEHRM, 1988, p. 157.

³⁷⁰ “Informe Presidencial del General Plutarco Elías Calles. 1 de septiembre de 1925”, en González y González, Luis, *Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, vol. 3, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966, p. 656.

nación”, estuvo más atenta a restringir el ingreso de los inmigrantes que a fomentarlo.³⁷¹ Las medidas de la ley estuvieron destinadas a frenar la afluencia de inmigrantes procedentes de los países del este y sur de Europa, así como de chinos y japoneses, que en su inmensa mayoría se internaban en México con la esperanza de poderse trasladar a Estados Unidos.³⁷² Como nunca se expidió el reglamento de la ley, la Secretaría de Gobernación (Segob) la ejecutó a través de normas y criterios basados en consideraciones étnicas y raciales, plasmadas en anexos, acuerdos y circulares, que en muchos casos tenían el carácter de confidenciales.³⁷³ Así, se empezaron a seleccionar determinados contingentes migratorios bajo argumentos como “prevenir el peligro de una descomposición social, cultural y política” y “evitar la degeneración racial de la población mexicana”.³⁷⁴ Además, se estableció en el Código Sanitario de 1926 un catálogo de enfermedades prohibidas que podían padecer los inmigrantes, particularmente chinos, árabes y judíos.³⁷⁵

Por tanto, la política migratoria fue de “puertas abiertas”, aunque con “algunas” excepciones, como la prohibición de entrada a chinos, indios, negros, sirios, libaneses, armenios, palestinos, árabes y turcos,³⁷⁶ en función de consideraciones económicas, de salud y de evitar la mezcla de razas.³⁷⁷ La base de las políticas migratorias era proteger a los mexicanos de los peligros de ciertas mezclas, pero también de las “otras” razas *per se*.³⁷⁸ Surgió entonces la categoría de extranjero “inasimilable”, que apuntó hacia un variado arco de nacionalidades y pertenencias étnicas.³⁷⁹ En consecuencia, en esta etapa se inició la aplicación más frecuente del artículo 33 constitucional, ya que en los casos de declaratorias de indeseabilidad de extranjeros era la forma más expedita para resolver el conflicto.³⁸⁰

En la Ley de Migración de 1926 se definieron las figuras de turista, inmigrante y emigrante; se ratificaron las exclusiones de la Ley de Migración de 1909 y se agregó a los analfabetos y a los que entraran al país sin un contrato de trabajo o recursos para subsistir. Se estableció la obligatoriedad del registro en el consulado mexicano del país de origen, así como la posibilidad

³⁷¹ Yankelevich, Pablo, “Hispanofobia y revolución...”, *cit.*, pp. 56 y 57.

³⁷² Palma Mora, *De tierras extrañas...*, *cit.*, p. 65.

³⁷³ Gleizer, “Políticas migratorias...”, *cit.*, p. 234.

³⁷⁴ Yankelevich, Pablo, *¿Deseables o inconvenientes?...*, *cit.*, p. 36.

³⁷⁵ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, *cit.*, p. 65.

³⁷⁶ Poschner, Theesz, *Migración húngara...*, *cit.*, pp. 134.

³⁷⁷ SRE, *Memorias de labores...*, *cit.*, p. 512.

³⁷⁸ *Idem*.

³⁷⁹ Yankelevich, Pablo, “Hispanofobia y revolución...”, *cit.*, pp. 60.

³⁸⁰ *Ibidem*, 37.

de que los extranjeros pudieran traer a sus descendientes y demás familia.³⁸¹ Al ingreso, se les pedía una carta compromiso de trabajo por un plazo no menor a un año o tener recursos económicos para cubrir necesidades individuales o familiares por un término de noventa días. Además, se estableció la tarjeta de identificación del inmigrante, se creó el impuesto al inmigrante y se prohibió la entrada a los varones menores de edad de veinticinco años que no supieran leer o escribir por lo menos un idioma o dialecto o que fueran prófugos de la justicia, también a prostitutas o personas relacionadas con prácticas ilícitas.³⁸²

En 1926, el Servicio Migratorio Mexicano se convirtió en un departamento de la Secretaría de Gobernación, que tenía la responsabilidad de ejecutar el mandato de la ley en materia de inmigración y emigración, y fue organizado en delegaciones, oficinas, agencias y subagencias distribuidas en los principales puertos de entrada y salida de migrantes;³⁸³ sin embargo, no estuvo exento de prácticas de corrupción y abusos.³⁸⁴

Dada la complejidad que fue adquiriendo la entrada de extranjeros al país, en 1930 se adoptó una nueva Ley de Migración, que favorecía la inmigración de extranjeros pertenecientes a razas que fueran asimilables y aportaran un beneficio para la especie y las condiciones económicas del país.³⁸⁵ En esta ley, la inmigración estaba sujeta a criterios de selección interesados en la defensa del mestizo mexicano:³⁸⁶ pidió más dinero a los inversores, defendió el puesto de los mexicanos en las empresas; prohibió la entrada de trabajadores extranjeros, otorgó a la Segob la facultad de controlar la inmigración de extranjeros, y determinó que el Departamento de Migración distribuiría a los inmigrantes según las necesidades del país.³⁸⁷ El Reglamento de la ley, emitido en 1932, reiteró la facultad discrecional de la Segob para establecer los criterios para la admisión de inmigrantes de acuerdo con su mayor capacidad de asimilación.³⁸⁸ También creó el Consejo Consultivo de Migración para definir “la clase de elementos de inmigración deseables”, según sus condiciones de raza o étnicas, sus aptitudes para el trabajo y sus costumbres.³⁸⁹

³⁸¹ Poschner, Theesz, *Migración húngara...*, cit., p. 146.

³⁸² Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, Segob, 1926, p. 6.

³⁸³ Yankelevich, Pablo, “Corrupción y gestión...”, cit., p. 440.

³⁸⁴ Yankelevich, Pablo, *Los otros. Raza, normas...*, cit., p. 145.

³⁸⁵ Ley de Migración de 1930, *Diario Oficial de la Federación*, México, Segob, 1930.

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 6.

³⁸⁷ Poschner, Theesz, *Migración húngara...*, cit., pp. 146.

³⁸⁸ Gleizer, “Políticas migratorias...”, cit., p. 237.

³⁸⁹ *Idem*.

Asimismo, se siguieron haciendo prohibiciones específicas de nacionalidades en circulares confidenciales: en 1929 se prohibió la inmigración rusa y polaca debido “al aumento de dicha inmigración”, y a que “en infinidad de casos vienen a dedicarse a hacer labor de agitación en la clase trabajadora del país”. Ésta fue la primera restricción basada en consideraciones políticas.³⁹⁰ Además, la crisis económica de 1929 trajo como resultado la integración de medidas proteccionistas que tendían a dar prioridad a los trabajadores nacionales.³⁹¹ Las autoridades argumentaban criterios racistas para restringir cierta clase de inmigración, como “evitar la mezcla de razas que se ha llegado a probar científicamente que produce una degeneración en los descendientes”, por lo que se permitió la inmigración de las diversas nacionalidades según su tendencia a la asimilación.³⁹²

Con este afán, se promulgaron dos circulares confidenciales de la Segob, en las cuales se resumían las prohibiciones de inmigración de los años anteriores.³⁹³ La Circular confidencial 250, del 17 de octubre de 1933, por razones étnicas prohibía la inmigración de individuos de raza negra, amarilla (salvo los japoneses, por un tratado celebrado con Japón en 1904), malaya e hindú; por razones políticas, la inmigración de nacionales de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, y por razones de malas costumbres y actividades notoriamente inconvenientes, la inmigración de gitanos.³⁹⁴ También se consideraron poco deseables polacos, lituanos, checos, eslovacos, sirios, libaneses, palestinos, armenios, árabes y turcos, y su entrada quedaba sujeta a la precalificación que la Segob hiciera de cada caso. Se exceptuaba de la restricción a los inversionistas que tuvieran un capital de al menos diez mil pesos, aunque aún requerían la autorización previa de la Segob.³⁹⁵ Sin embargo, como se seguía considerando necesario hacer que entrara más población al país, en 1933 se hizo una reforma constitucional, que estableció el *ius soli* como forma para obtener la nacionalidad, por lo que los nacidos en el país adquirirían automáticamente la nacionalidad mexicana. Además, se siguió conservando el *ius sanguini* para los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero.³⁹⁶

³⁹⁰ *Ibidem*, p. 236.

³⁹¹ *Ibidem*, p. 232.

³⁹² Poschner, Theesz, *Migración húngara...*, *cit.*, p. 145.

³⁹³ Gómez Izquierdo, José Jorge, *El movimiento antichino en México (1871-1934), Problemas del racismo y del nacionalismo durante la Revolución mexicana*, México INAH, 1991, p. 111; González Navarro, Moisés, *Los extranjeros en México...*, *cit.*, p. 36; Landa y Piña, *El servicio...*, *cit.*

³⁹⁴ Gleizer, “Políticas inmigratorias...”, *cit.*, p. 238.

³⁹⁵ Circular confidencial no. 250, del 17 de octubre de 1933, México, Segob, Archivo General de la Nación, Dirección General de Gobierno, 2.360 (29), c. 11. Exp. 15.

³⁹⁶ González Navarro, Moisés, *Los extranjeros en México...*, *cit.*, p. 48.

Finalmente, la Circular confidencial 157, de abril de 1934, justificó que el criterio utilizado para restringir la entrada de ciertas nacionalidades era el grado de asimilación racial y cultural de los extranjeros, sin definir qué era eso.³⁹⁷ Y agregaba a la lista de extranjeros no deseables a letones, búlgaros, rumanos, persas, yugoslavos, griegos, albaneses, afganos, abisinios, argelinos, egipcios y marroquíes. Además, esta circular prohibía la inmigración judía, independientemente de la nacionalidad que tuvieran los inmigrantes de dicho origen, por lo que establecía como requisito indispensable para todas las personas que ingresaran al país, declarararar cuál era su raza, subraza y religión.³⁹⁸

2. *El asilo como estrategia política*

Una vez concluida la Revolución y lograda la pacificación, México empezó a perfilarse como un país de destino para los perseguidos políticos. Sin embargo, su acceso se sujetó a las dos limitaciones generales de la inmigración: 1) que fueran de nacionalidades fácilmente asimilables, y 2) que fueran personas calificadas o ilustradas y, por tanto, de utilidad para el país.³⁹⁹ De hecho, la historia de la política mexicana de asilo se caracteriza en buena medida por la imposición de estos dos criterios de acceso: raza y clase.

En los periodos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles se protegió a los perseguidos políticos de Latinoamérica, a manera de estrechar los lazos culturales. Asimismo, los perseguidos políticos de Honduras, Cuba, Nicaragua, Bolivia y Perú⁴⁰⁰ encontraron protección e inmunidad en las embajadas mexicanas. Y, en la década de los treinta, se concedió asilo a personalidades políticas brasileñas y paraguayas.⁴⁰¹ Dada la lejanía de estos países, el asilo territorial no resultó una opción viable, pero sí el diplomático: los representantes de las embajadas mexicanas se encargaron de otorgar protección en sus sedes y negociar con el gobierno del Estado territorial las garantías para

³⁹⁷ Gleizer, "Políticas migratorias...", *cit.*, p. 238.

³⁹⁸ Circular confidencial no. 157, del 27 de abril de 1934, México, Segob, Archivo Histórico de la SRE, exp. III-2334-12.

³⁹⁹ Serrano Migallón, *El asilo...*, *cit.*, p. 85.

⁴⁰⁰ Destaca el caso de Víctor Raúl Haya de la Torre, político peruano que se exilió en México en 1923 por su activismo político. Años más tarde, en el golpe de Estado de 1948 en Perú, sus adversarios políticos lo persiguieron, pero Haya de la Torre alcanzó a refugiarse en la embajada de Colombia en Perú, de donde más tarde le permitieron exiliarse nuevamente en México en 1954.

⁴⁰¹ Serrano Migallón, *El asilo...*, *cit.*, pp. 85-92.

los asilados en ellas, o gestionar el permiso de salida y traslado físico del asilado hacia los países más cercanos que acordaran acogerles. En muchos casos, la concesión del asilo diplomático generó controversias con el gobierno del Estado territorial, principalmente en aquellas situaciones en que se sustraía a personalidades importantes de su jurisdicción.⁴⁰²

México promovió intensamente el asilo diplomático por dos estrategias de carácter político: intervenir en la pacificación de los disturbios latinoamericanos que amenazaban la estabilidad de la región, y ejercer un papel de promotor de los derechos humanos a nivel internacional con relativamente poco esfuerzo.⁴⁰³ México otorgaba protección a los perseguidos políticos en sus legaciones situadas en el extranjero a través de gestionarles su traslado a un tercer país sin tener que obligarse necesariamente a recibirlos en su territorio. De hecho, aun asilándoles en el territorio nacional, se trataba de casos aislados y particulares que reflejaban el carácter selectivo de la política de asilo.

La legislación mexicana en materia de asilo de esa época se limitaba al artículo 15 de la Constitución de 1917. Sin embargo, a nivel interamericano, son relevantes dos instrumentos ratificados por México, y que fueron el sustento normativo de la política de asilo en el país por varios años:

La Convención sobre Asilo de La Habana de 1928, ratificada por México en 1929,⁴⁰⁴ es un tratado internacional adoptado por veinticuatro países que inició la reglamentación del asilo a nivel americano. Hasta antes de que México ratificara este tratado, la concesión del asilo no constituía un compromiso jurídico, sino más bien uno de orden político y moral invocado en virtud del principio de no extradición de los delincuentes del orden político. La Convención reguló el otorgamiento del asilo en legaciones diplomáticas, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, pero sin diferenciar claramente entre asilo diplomático y asilo territorial ni determinar a quién competía la calificación del delito. La protección sólo se podía otorgar en casos de urgencia, sin definir este concepto, y durante el tiempo “estrictamente necesario” para que el asilado pusiera a salvo su integridad. Una vez otorgado el asilo, el Estado territorial debía brindar las garantías de respeto a la misión diplomática y el salvoconducto correspondiente.⁴⁰⁵

⁴⁰² *Ibidem*, pp. 121-125.

⁴⁰³ Sepúlveda, César, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 2001, pp. 18 y 19.

⁴⁰⁴ OEA, *Información general de la Convención sobre Asilo de 1928*, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-23.html>.

⁴⁰⁵ Palma Mora, Mónica, “Destierro y encuentro. Aproximaciones al exilio latinoamericano en México 1954-1980”, *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* 7, 2003, p. 4.

La Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933, ratificada por México en 1936,⁴⁰⁶ modificó la Convención de La Habana de 1928, al incluir un artículo aclarando que la calificación del delito (o la delincuencia política) corresponde al Estado que otorga el asilo (artículo 2o.); sin embargo, no definió qué es “asilo” ni reguló la calificación del delito ni las obligaciones directas de los Estados. Un aspecto relevante es que este tratado internacional caracterizó al asilo como una institución humanitaria que no requería reciprocidad y alcanzaba a cualquier ser humano, sin importar su nacionalidad (artículo 3o.). En el caso de México, este tratado constituyó la base legal para otorgar el asilo a los españoles durante el franquismo.⁴⁰⁷ También en 1933 se adoptó en Montevideo la Convención sobre Extradición, ratificada por México en 1935.⁴⁰⁸

V. EL CARDENISMO: LA RAZA COMO DISPOSITIVO DE EXCLUSIÓN DE MIGRANTES Y REFUGIADOS (1934-1940)

1. *Leyes migratorias racializadas*

En el periodo cardenista tuvieron lugar reacciones xenófobas de ciertos grupos conservadores de la sociedad mexicana ante la migración extranjera de grupos étnicos o determinadas procedencias nacionales. En respuesta, y en aras de no crear un ambiente de tensión social, el gobierno de Cárdenas acentuó el control de la inmigración y estableció límites a la entrada de extranjeros, basados en tablas diferenciales, que eran determinadas por el grado de asimilabilidad cultural y racial de éstos.⁴⁰⁹ Asimismo, impuso restricciones laborales a los extranjeros para proteger al mercado laboral de los ciudadanos mexicanos.⁴¹⁰

A decir de Yankelevich, en toda la década de los treinta imperó un clima xenófobo en el país, y sus secuelas se extendieron hasta después de la Segunda Guerra Mundial;⁴¹¹ sin embargo, el gobierno usó el discurso del mestizaje para proclamar que la política migratoria estaba exenta de pre-

⁴⁰⁶ OEA, *Información general de la Convención sobre Asilo Político de 1933*, disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-37.html>.

⁴⁰⁷ Imaz, Cecilia, *La práctica del asilo...*, cit., p. 35.

⁴⁰⁸ OEA, *Información general de la Convención sobre Extradición de 1933*, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-35.html>.

⁴⁰⁹ Serrano Migallón, *El asilo...*, cit., pp. 94 y 95.

⁴¹⁰ *Ibidem*, pp. 96 y 97.

⁴¹¹ Yankelevich, Pablo, *Los otros. Raza, normas...*, cit., p. 51.

juicios raciales, lo cual claramente era una ficción. El mestizaje no eliminaba la blanquitud como paradigma civilizatorio, a pesar del esfuerzo del gobierno de remarcar que las restricciones migratorias no obedecían a discriminación racial. En realidad, las diferencias raciales y étnicas fueron los mecanismos para seleccionar a los migrantes deseables y excluir a los indeseables, por lo que la raza sirvió como dispositivo de exclusión y se plasmó, en consecuencia, en leyes racializadas:

En 1934 se adoptó una nueva Ley de Nacionalidad y Naturalización, que 1) abrogó de manera explícita la pérdida de nacionalidad para las mujeres mexicanas que se casaran con un extranjero,⁴¹² aunque debían solicitar una declaración oficial de la Suprema Corte sobre su estatus mexicano para ejercer los derechos reservados exclusivamente a ciudadanos mexicanos;⁴¹³ 2) estableció la adopción de la nacionalidad a través del *ius soli*: quien nacía en México era mexicano, aunque para los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero se conservó el principio de filiación o *ius sanguinis*;⁴¹⁴ 3) otorgó facilidades para obtener la nacionalidad mexicana a los hijos de naturalizados;⁴¹⁵ 4) estableció una naturalización “privilegiada” para fomentar la nacionalización de latinoamericanos y españoles y otra “ordinaria”, y 5) defendió a la nación de quienes buscaban nacionalizarse para competir en mejores condiciones con los nacionales o por beneficio personal. Un problema que enfrentaban los extranjeros fue que tenían que renunciar a su nacionalidad de origen antes de saber si les sería otorgada la nacionalidad mexicana.⁴¹⁶ En consecuencia, muchos extranjeros, dependiendo de las leyes de nacionalidad de sus países de origen, quedaban en condición de apátridas una vez que se rechazaba su solicitud.⁴¹⁷

En 1936 se adoptó la Ley General de Población, que sustituyó a la Ley de 1934 y reflejó la visión que se tenía del país en esos años: abundante en recursos naturales y escaso en población y asentamientos humanos para hacer frente a las agresiones del exterior. Esta ley representó un giro en la política demográfica, al considerar que el poblamiento del territorio era un proceso relacionado con la mortalidad, la distribución de la población y, en menor grado, con la repatriación e inmigración. Se contempló la fusión

⁴¹² Augustine-Adams, Kif, “Hacer a México...”, *cit.*, p. 173.

⁴¹³ “Amparo Civil Directo, 4654/51, Figueroa Exiquio, Unanimidad de Cuatro Votos, Tercera Sala, Quinta Época, Parte 109 (Cix)”, *Semanario Judicial de la Federación*, México, 28 de septiembre de 1951, p. 2827.

⁴¹⁴ Gleizer, Daniela, “Los límites de la nación...”, *cit.*, p. 136.

⁴¹⁵ Poschner, Theesz, *Migración húngara...*, *cit.*, p. 147.

⁴¹⁶ Artículos 12 y 14 de la Ley de 1886, artículos 8 y 17 de la Ley de Nacionalidad de 1934.

⁴¹⁷ Gleizer, Daniela, “Los límites de la nación...”, *cit.*, p. 143.

étnica de los grupos nacionales y el fortalecimiento del mestizaje mediante la asimilación de extranjeros; la protección del empleo de los nacionales, y la conservación y mejoramiento de la especie.⁴¹⁸ A partir de esta ley, el lema fundamental de la política demográfica fue “México debe poblarse con mexicanos”.⁴¹⁹ Para tales fines, se fomentaron los matrimonios, la natalidad y el cuidado de la salud de la población; se reafirmó el *ius soli* para adquirir la nacionalidad,⁴²⁰ y se estableció el control de los repatriados. Se anhelaba una comunidad capaz de consolidar el bienestar de la raza y la plenitud de la nación a través de su poblamiento con mexicanos.⁴²¹

La Ley General de Población de 1936 ha sido la legislación más restrictiva que México ha tenido en materia de extranjería. En materia laboral, prohibió la entrada de manera indefinida de trabajadores extranjeros; a los ya presentes en el país les prohibió el ejercicio de profesiones liberales y limitó las actividades comerciales o industriales en las que participaban en los distintos lugares del país, en aras de controlar su distribución en el territorio, un aspecto que el gobierno se reservaba el derecho de establecer.⁴²² Además, facultó a la Segob para que limitara la entrada de los extranjeros indeseables, para lo cual introdujo un sistema de cuotas (tomado de la legislación estadounidense), a través del cual se determinaba el número máximo de trabajadores que podían admitirse por país.

Las cuotas de extranjeros se fijaban a través de tablas diferenciales que controlaban aspectos como raza, nacionalidad, sexo, edad, estado civil, ocupación, medios económicos e ideología, y tomaban en consideración el interés nacional y la conveniencia de su admisión, a fin de que no constituyeran factores de desequilibrio.⁴²³ Las cuotas se revisaban anualmente y aceptaban preferentemente a extranjeros que de acuerdo con su origen étnico y cultural presentaran mayor disposición a asimilarse con los mexicanos, por lo que se hacía un estudio minucioso de cada caso.⁴²⁴ La ley era reflejo del pensamiento racial que guiaba a las políticas migratorias en aras del “mejoramiento de la especie mexicana” por la vía de la distribución racial de la población, la fusión étnica de los grupos nacionales entre sí y el acrecentamiento del mestizaje nacional mediante la asimilación de elementos extran-

⁴¹⁸ *Idem.*

⁴¹⁹ Cabrera Acevedo, Gustavo, “México en el siglo XX”, en Conapo, *El poblamiento de México*, México, Conapo-Grijalbo, 1993, p. 21.

⁴²⁰ Gleizer, Daniela, “Nacionalidad, naturalización...”, *cit.*

⁴²¹ González Navarro, Moisés, *Los extranjeros en México...*, *cit.*, p. 33.

⁴²² Yankelevich, Pablo, “Revolución e inmigración...”, *cit.*, pp. 68 y 69.

⁴²³ Theesz Poschner, Margarita, *Migración húngara...*, *cit.*, p. 148.

⁴²⁴ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, *cit.*, p. 72.

jeros. Puede decirse que esta ley fue una expresión de la ola de xenofobia que surgió después de la Primera Guerra Mundial.⁴²⁵

En la ley de 1936 se adoptó el concepto de “naturalización privilegiada” que, a diferencia de la “naturalización ordinaria”, tenía el objetivo de ofrecer facilidades a quienes por algún concepto tuvieran un “lazo especial de identificación con el país”: que el extranjero tuviera una industria, empresa o negocio que fuera de “utilidad” para la nación o implicara un “notorio beneficio social”; que tuviera hijos legítimos nacidos en México o estuviera casado con una mujer mexicana; o que fuera colono agrícola, “indolatino” o español. Desde 1934 se había introducido el criterio de selectividad para distinguir a los extranjeros entre “deseables” e indeseables”, por lo que en esta ley se especificó el número y la procedencia de los inmigrantes que el país favorecía; por ejemplo, aquellos provenientes de España y de los países de América, Portugal, Austria, Francia e Inglaterra. De los demás países sólo se admitían cien personas al año.⁴²⁶ Finalmente, la ley exigía una actitud subjetiva, al solicitar al inmigrante que declarara que no tenía prejuicios raciales y que estaría dispuesto a formar una familia mestiza mexicana, por lo que se deduce que se favorecía más la entrada de solteros dispuestos a naturalizarse y asimilarse de manera rápida.⁴²⁷

Para 1939 se perfeccionaron los controles migratorios para aceptar únicamente a “elementos útiles y de solvencia económica que puedan ser factores de un verdadero progreso industrial y espiritual de nuestra Patria”.⁴²⁸ Así, la selección de extranjeros fue más estricta, y debido a la situación internacional se suspendieron los permisos de ingreso de extranjeros europeos por motivos de turismo y visita.⁴²⁹

2. *El asilo selectivo*

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas el otorgamiento de asilo a los perseguidos políticos formó parte del discurso oficial, aunque no fue una política uniforme, sino más bien selectiva. La recepción de los republicanos españoles y el asilo político otorgado a León Trotsky (1937) contribuyeron

⁴²⁵ *Ibidem*, p. 66.

⁴²⁶ Gleizer, “Políticas inmigratorias...”, *cit.*, p. 240. Artículo 7o. de la Ley de Población de 1936.

⁴²⁷ Theesz Poschner, Margarita, *Migración húngara...*, *cit.*, p. 148.

⁴²⁸ Segob, *Memoria de la Secretaría de Gobernación. Septiembre de 1939 a agosto de 1940. Presentada al H. Congreso de la Unión por el Lic. García Téllez, secretario del ramo*, México, 1940, p. 8.

⁴²⁹ *Ibidem*, p. 81.

a alimentar la imagen de México como un país de “puertas abiertas” en general y del gobierno de Cárdenas en particular. Sin embargo, nuevamente la política de asilo cardenista estuvo determinada por los dos criterios generales de selección de extranjeros: que fueran fácilmente asimilables y que contribuyeran al desarrollo nacional.

De este modo, la vocación hospitalaria del país fue distinta dependiendo del grupo que solicitó asilo:⁴³⁰ si bien existía una especial predisposición para asistir a los exiliados españoles y perseguidos latinoamericanos, el acceso para los judíos perseguidos por los regímenes fascistas europeos se complicaba, pues se consideraba que no tenían voluntad para mezclarse y asimilarse con los mestizos.⁴³¹ En realidad, la política de asilo del presidente Cárdenas con los perseguidos por los regímenes totalitarios europeos era ambigua y selectiva: por un lado, los miembros del servicio exterior mexicano interpretaban las normas de formas muy variadas y, por otro lado, la Ley de 1936 coexistía con la Circular confidencial 157, que fue derogada en 1937, pero siguió vigente en lo relativo a las prohibiciones de entrada a algunos grupos de extranjeros, como los judíos.⁴³²

En 1939, debido a presiones políticas internacionales y al contexto de la Segunda Guerra Mundial, se dieron facilidades de acceder al país a los perseguidos políticos, y se incorporó por primera vez en la Ley General de Población la categoría migratoria de “asilado político”. La ley estableció que las solicitudes de asilo serían inaceptables si las personas abandonaban su país por razones de conveniencia personal o si pedían asilo en un país distinto de aquel en donde se había realizado la persecución. Además, señaló que ningún extranjero que se hubiera internado en el país como visitante temporal, turista o transmigrante sería aceptado como asilado. Por último, en relación con los apátridas, la ley dispuso que México negaría la expedición de visados a todos los extranjeros que hubieran perdido su nacionalidad, y sólo serían admitidos en casos excepcionales de beneficio para el país y mediante acuerdo expreso y particular de la Segob.⁴³³

Con estos cambios en el estricto sistema de cuotas, México se solidarizaba con los perseguidos políticos, claramente con los exiliados españoles, que eran bien vistos por sus facilidades de “asimilación”, pero a la vez le cerraba las puertas a los apátridas que en esos años estaban representados

⁴³⁰ Bokser Liwerant, Judit y Gojman de Backal, Alicia, *Encuentro y alteridad. Vida y cultura judía en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 343 y 344.

⁴³¹ Gall, Olivia, “Racismos y xenofobias...”, *cit.*, p. 117.

⁴³² Gleizer, “Políticas inmigratorias...”, *cit.*

⁴³³ Yankelevich, Pablo, *Los otros. Raza, normas...*, *cit.*, p. 53.

por los judíos alemanes y austriacos, a quienes las leyes de Nuremberg les habían privado de la nacionalidad alemana. De este modo, la política de asilo en México en el periodo cardenista sólo fue “de puertas abiertas” para los españoles, pero de puertas cerradas para los judíos. Las experiencias de estas dos poblaciones de refugiados dan cuenta de una política de asilo que fue usada para seleccionar a extranjeros racial, cultural y socialmente aceptables. Como sostiene Yankelevich, “la apología del mestizaje invertía la fórmula del racismo extremo que se expresaba en el antisemitismo europeo”.⁴³⁴ Esto es, no bastaba con que los refugiados tuvieran la piel blanca y poseyeran algún nivel educativo para recibir asilo en México, sino que además era imprescindible que tuvieran la voluntad de mezclarse y sumarse al mestizaje.

A. *Los españoles republicanos exiliados del régimen franquista*

A finales de los años treinta, se realizó la primera acogida masiva de refugiados españoles que huían de la guerra civil en España y de la dictadura de Francisco Franco (1939-1975), lo que contribuyó decididamente al prestigio internacional de México como país de asilo. Se estima que entre 15,000 y 20,000 españoles se refugiaron en el país, aunque hay otras estimaciones que señalan que fueron 40,000.⁴³⁵ Inicialmente, se les otorgó protección en las misiones diplomáticas mexicanas en Madrid. Sin embargo, al ser insuficientes, se diseñó un mecanismo de protección internacional para los refugiados, que fue excepcional en su género: México estableció sus propios centros de acogida de refugiados en el sur de Francia y en Portugal. Además, les otorgó asistencia económica mientras permanecían en el territorio de estos países, les proporcionó los medios necesarios de identificación para su salida, y les cubrió el costo del traslado a México. Para ello, se apoyó en los gobiernos francés y portugués, y después en los fondos aportados por las organizaciones republicanas, como el Servicio de Evacuación para Refugiados Españoles y la Junta de Ayuda para Refugiados Españoles, que habían sido creadas con ese fin.⁴³⁶

El mecanismo de protección funcionaba de la siguiente forma: las legaciones mexicanas en Francia y Portugal extendían títulos de viaje a los exiliados españoles, por los cuales eran considerados como inmigrantes per-

⁴³⁴ *Ibidem*, pp. 53 y 54.

⁴³⁵ Wollny, Hans, “México y el reto del asilo: una visión desde afuera”, *Verfassung und Recht*, 2000, p. 376.

⁴³⁶ Serrano Migallón, *El asilo...*, cit., p. 111.

manentes en México. Por su parte, los gobiernos de Francia y Portugal les autorizaban mantener una residencia temporal en su territorio mientras se embarcaban hacia México.⁴³⁷ Una vez que lograban arribar al país, se les daban diversas facilidades para su naturalización; por ejemplo, se les eximía del requisito de comprobar que llevaran por lo menos dos años residiendo en el país para obtenerla. Además, a aquellos que eran intelectuales se les proporcionaron puestos de trabajo en universidades y colegios.⁴³⁸

La labor del cuerpo diplomático mexicano fue fundamental para otorgar asilo a este grupo de refugiados, pues fue el que gestionó su asistencia, su salida y su acogida. Asimismo, la creación de los campos de refugiados en Francia y Portugal proporcionó asistencia efectiva a los exiliados, pues éstos encontraron inmunidad frente a sus perseguidores, además de alimento, alojamiento, servicio médico y documentos de viaje, para finalmente ser embarcados y trasladados a territorio mexicano. Este mecanismo constituyó un importante precedente como programa de protección internacional organizada al refugiado.

Este generoso apoyo humanitario se dio por la simpatía que México sentía por la causa republicana, y por los aspectos culturales compartidos con España, los cuales, a juzgar del gobierno, les facilitaban su asimilación e integración a la cultura nacional. En general, la inmigración española en México trajo consigo una “inyección de energías” en todos los campos, especialmente en el sector científico,⁴³⁹ lo cual, desde el punto de vista gubernamental, constituyó un exitoso proyecto de desarrollo.⁴⁴⁰ Cabe señalar que sólo la Unión Soviética y México respaldaron al gobierno republicano mediante apoyo diplomático y con el envío de armas durante la guerra civil.⁴⁴¹ Por el contrario, la Sociedad de Naciones y la comunidad internacional asumieron una actitud indiferente ante las solicitudes de protección internacional que demandaba el gobierno republicano.⁴⁴²

⁴³⁷ *Ibidem*, p. 113.

⁴³⁸ Faber, Sebastián, “Silencios y tabúes del exilio español en México: historia oficial vs. historia oral”, *Espacio, Tiempo, Forma* 17, 2005, pp. 373-89.

⁴³⁹ Por citar algunos ejemplos, dentro de los refugiados españoles que llegaron a México en 1939 se encontraban los poetas León Felipe y Ramón Xirau; las pintoras Teresa Martín y Loty de la Granja; la poeta Carmen Romero de Rayo, y la economista Trinidad Martínez Tarragó, quien, décadas más tarde (1974), fundaría el Centro de Investigación y de Docencia Económicas (CIDE), uno de los centros educativos y de investigación más importantes y prestigiados de México.

⁴⁴⁰ Wollny, Hans, “México y el reto...”, *cit.*, pp. 378 y 379.

⁴⁴¹ *Ibidem*, p. 376.

⁴⁴² Serrano Migallón, *El asilo...*, *cit.*, p. 109.

A raíz de la crisis económica mundial, el gobierno mexicano recortó la financiación del transporte y el asentamiento de los republicanos españoles exiliados. Además, se les impusieron ciertas restricciones laborales, y sólo se les permitía trabajar en empleos o comercios que hasta entonces no hubieren sido ocupados o desarrollados por nacionales; esta política sería utilizada para encauzar las migraciones europeas a actividades poco desarrolladas en el país.⁴⁴³ A finales de 1939, con la ocupación alemana en Francia, se imposibilitó la afluencia de los republicanos en los centros de acogida temporal, y no sería hasta el periodo de posguerra cuando su arribo continuaría. Sin embargo, ya no se realizó a través de transportes organizados, sino a manera de salidas individuales,⁴⁴⁴ o de pequeños grupos que costearon sus propios gastos o recibieron el apoyo de organizaciones privadas.⁴⁴⁵

B. *Los judíos exiliados del Tercer Reich*

Los judíos fueron la principal comunidad afectada por los regímenes totalitarios europeos. El sentimiento xenófobo hacia esta comunidad incluso llegó a que se le considerara como degenerativa de la raza. Además, surgieron campañas de propaganda en contra de la recepción de los judíos europeos que emigraban masivamente hacia Latinoamérica, las cuales estuvieron organizadas por agrupaciones de conservadores y sectores sociales de ultraderecha.⁴⁴⁶ En México, la recepción de personas perseguidas de países que no fueran España sólo se permitió en una cifra muy inferior: se limitaba el ingreso de extranjeros de nacionalidades no americanas o sin origen hispánico, porque se les consideraba difícilmente asimilables al contexto cultural del país.⁴⁴⁷

Así, el Estado mexicano excluyó de la protección del asilo a ciertas nacionalidades y grupos religiosos de raza semítica y procedencia alemana, entre otras. De hecho, el gobierno de Cárdenas asumió una actitud bastante restrictiva hacia los judíos que solicitaban asilo en las embajadas mexicanas, y desde 1934 se impusieron medidas restrictivas para evitar que estos grupos arribaran al país. Sin embargo, aun con estas condiciones, los refugia-

⁴⁴³ Wollny, Hans, “México y el reto...”, *cit.*, p. 378.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, p. 377.

⁴⁴⁵ Serrano Migallón, *El asilo...*, *cit.*, p. 115.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, pp. 116 y 177.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p. 119.

dos judíos recurrieron a su incursión ilegal en el país. De manera legal, la admisión se concentró en un círculo muy reducido, casos individuales y sólo tratándose de escritores e intelectuales, quienes mediante contactos políticos o vínculos personales con las elites influyentes en México consiguieron acceder al país.⁴⁴⁸ Este reducido grupo de asilados hicieron valiosas aportaciones culturales, principalmente en la literatura y en el periodismo.⁴⁴⁹

De este modo, los judíos exiliados de Alemania y Austria recibieron un trato muy distinto del gobierno mexicano en comparación con los españoles republicanos. En México, quienes no entraban en la definición de “perseguido político”, como los judíos, encontraban muy difícil el refugio. De hecho, hasta 1938 se les trató como inmigrantes y no como refugiados o perseguidos políticos.⁴⁵⁰ Además, se tenía una percepción negativa de esta población, principalmente por cuestiones ideológicas, además de que se les conocía por dedicarse al comercio y cometer usura en perjuicio de la población mexicana.⁴⁵¹

En 1938, el conflicto judío adquirió dimensiones internacionales, y los países americanos comenzaron a involucrarse. Se celebró la Conferencia de Evian, una iniciativa del presidente de Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, para discutir el problema de los refugiados judíos víctimas de las políticas discriminatorias del régimen nazi. México asistió invitado a Evian y, gracias a la presión estadounidense, consideró a los judíos primero como refugiados políticos, y desde 1939 como “refugiados raciales”, sujetos a una política diferente a la de los perseguidos políticos. Los primeros refugiados judíos llegaron a México en agosto de 1938, pero aún no se había resuelto el problema de su estatus legal, y surgieron discusiones sobre su alojamiento y empleo.⁴⁵² Estos refugiados eran 1,500 polacos que fueron aceptados en México por petición expresa de Roosevelt; sin embargo, para 1947 se reubicaron, casi en su totalidad, en Estados Unidos.⁴⁵³

⁴⁴⁸ Wollny, Hans, “México y el reto...”, *cit.*, p. 380.

⁴⁴⁹ Serrano Migallón, *El asilo...*, *cit.*, p. 129.

⁴⁵⁰ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, *cit.*, p. 74.

⁴⁵¹ *Ibidem*, p. 75.

⁴⁵² Gleizer, Daniela, *El exilio incómodo. México y los refugiados judíos, 1933-1945*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2011, pp. 50 y 51.

⁴⁵³ Yankelevich, *Los otros. Raza, normas y corrupción en la gestión de la extranjería en México, 1900-1950*, pp. 123 y 124.

VI. LEYES Y POLÍTICAS SELECTIVAS EN MATERIA
DE EXTRANJERÍA Y ASILO EN TIEMPOS DE GUERRA
Y DESARROLLO ESTABILIZADOR (1940-1970)

1. *Leyes y políticas migratorias para seleccionar
extranjeros deseables y rentables*

Entre 1940 y 1970, México vivió una época de crecimiento económico, industrialización y urbanización. El criterio fundamental que reguló la inmigración en esta etapa fue la protección de las fuentes de empleo y ocupación de los nacionales. Los extranjeros eran bienvenidos en tanto se sumarían a la modernización del país y, además, estuvieron dispuestos a mezclarse étnica y culturalmente con los mexicanos.⁴⁵⁴ Así, la inmigración extranjera pasó a ocupar un lugar secundario dentro de los objetivos de la política demográfica. La legislación emitida durante el llamado “milagro mexicano” o “desarrollo estabilizador”, un modelo económico empleado en México entre 1954 y 1970, daba la bienvenida a la inmigración y aceptaba el establecimiento de los extranjeros que contaran con recursos económicos propios y suficientes para radicar en el país, como los rentistas o jubilados; además, se les permitía invertir siempre y cuando la inversión fuera lícita y se apegara a las medidas establecidas. Por ejemplo, bajo esta política se permitió el arribo de un grupo importante de extranjeros pensionados de Estados Unidos.⁴⁵⁵

El gobierno de Ávila Camacho (1940-1946) facilitó la entrada de extranjeros “deseables”, como científicos, artistas, intelectuales y técnicos, con la sola restricción de no ejercer actividades políticas. Con los refugiados españoles se comprobó que ellos eran los extranjeros más asimilables de acuerdo con el proceso histórico del país.⁴⁵⁶ Así, la política migratoria de Ávila Camacho siguió la misma línea del cardenismo. En 1942, la inmigración extranjera se prohibió completamente con motivo de la entrada de México a la Segunda Guerra Mundial. En 1945 se permitió la entrada ilimitada a españoles y sudamericanos, mientras que los extranjeros de otros países sólo eran admitidos después de un minucioso examen particular y bajo circunstancias excepcionales.⁴⁵⁷ Para 1946 se volvieron a abrir las puertas a la inmigración europea.

⁴⁵⁴ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, cit., p. 89.

⁴⁵⁵ *Ibidem*, pp. 92 y 93.

⁴⁵⁶ González Navarro, Moisés, *Los extranjeros en México...*, cit., p. 100.

⁴⁵⁷ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, cit., p. 73.

Bajo este contexto, en 1947 se adoptó una nueva Ley General de Población, en la que se planteaba una política migratoria “no discriminatoria” desde el punto de vista racial, sino más bien selectiva.⁴⁵⁸ En su presentación, la ley menciona que México propugna la igualdad de razas frente al derecho y la libertad, y que necesita aumentar su riqueza humana sin lesionar los derechos de los connacionales con una inmigración controlada.⁴⁵⁹ Otra característica de esta ley fue la de recabar la información de la población que entraba y salía del país, por lo que se creó una oficina de Registro de Población e Identificación, que más bien fue un registro de extranjeros. La clasificación de la población que entraba en el país se redujo a las categorías de inmigrante, inmigrado y no inmigrante. La Secretaría de Gobernación se encargó de administrar las condiciones y restricciones sobre los permisos de residencia y trabajo para los extranjeros que entraban en el país, así como de fijar las cuotas de entrada por nacionalidades, por calidad migratoria o por actividades permitidas. De esta manera, se decidía si el extranjero entraba en calidad de “deseable o indeseable”.⁴⁶⁰

La política establecida en la Ley General de Población de 1947 conservó los objetivos demográficos formulados desde 1936: el aumento de la población y su racional distribución dentro del territorio; la fusión étnica de los grupos nacionales; la asimilación étnica y cultural de los extranjeros a la sociedad mexicana; la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas, programas de salud, y la incorporación de los indígenas a la vida nacional en mejores condiciones físicas, económicas y sociales. Su aplicación quedó a cargo de la Secretaría de Gobernación.⁴⁶¹ Bajo esta ley, los extranjeros eran admitidos sin más limitaciones que las que imponían la realidad y el interés nacional, que residían en fortalecer la modernización e industrialización con base en el esfuerzo de los propios mexicanos.⁴⁶² La ley buscaba coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos al ofrecer facilidades a la inmigración de inversionistas y técnicos especializados, a quienes obligaba a adiestrar a trabajadores mexicanos en el empleo de métodos modernos de producción.⁴⁶³

⁴⁵⁸ González Navarro, Moisés, *Los extranjeros en México...*, cit., p. 100.

⁴⁵⁹ García García, Carlos, *La política migratoria del estado mexicano*, tesis de licenciatura, México, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales 1962, p. 193.

⁴⁶⁰ Theesz Poschner, Margarita, *Migración húngara...*, cit., p. 151.

⁴⁶¹ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, cit., p. 77.

⁴⁶² *Ibidem*, p. 91.

⁴⁶³ Martínez García, Gerónimo, *Evolución de la política de poblamiento en México*, México, Consejo Nacional de Población, 1987, p. 20.

2. *La práctica del asilo diplomático selectivo*

Durante los años inmediatos a la Segunda Guerra Mundial, México mantuvo sus reservas hacia los refugiados no españoles de Europa, principalmente hacia los desplazados provenientes de Alemania, Austria, Checoslovaquia, Italia, Francia y Polonia, quienes fueron rechazados o aceptados en bajas cuotas.⁴⁶⁴ La política oficial de recepción hacia estos refugiados fue en extremo cautelosa: predominaba el sistema de cuotas con base en el país de origen y se desalentaba la inmigración de extranjeros de difícil asimilación al medio nacional por la posible reacción de los sectores ultraconservadores. Aunado a esto, la capacidad de recursos para recibir a los refugiados era limitada y estaba destinada, principalmente, para acoger a los republicanos españoles.⁴⁶⁵

Ante este panorama, se favoreció explícitamente a los refugiados del continente americano, otorgándoles la protección a través de las representaciones diplomáticas de México en el continente. Una vez más, la práctica mexicana del asilo hacia ciertos grupos de refugiados se determinaba por la simpatía política que el gobierno mexicano en curso encontraba en las revoluciones sociales de Guatemala, Panamá, Honduras, Cuba, Haití y República Dominicana. Asimismo, tuvieron lugar casos de asilo político otorgado a distintas personalidades, en su mayoría españolas: Concha Méndez, escritora y poeta (1944); Manuel Altolaguirre, editor y poeta (1944); Andrés Eloy Blanco, ex ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela (1948); Luis Buñuel, cineasta (1950); Manuel Tagüeña, comandante del ejército republicano durante la guerra civil española (1953); Carmen Parga, activista republicana y profesora (1953), y Víctor Raúl Haya de la Torre, político peruano (1954).

A nivel internacional, dada la magnitud de los desplazamientos forzados de personas tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, en el ámbito de Naciones Unidas se fundó en 1950 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y se adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951 y su Protocolo Adicional años más tarde (1967). Sin embargo, México no ratificó ninguno de esos documentos. En el ámbito regional, también se realizaron esfuerzos en materia de asilo en la X Conferencia Interamericana, realizada en Caracas en 1954, donde se adoptaron la Convención sobre Asilo Diplomático y la Convención sobre

⁴⁶⁴ Wollny, Hans, "México y el reto...", *cit.*, pp. 381-82.

⁴⁶⁵ Serrano Migallón, *El asilo...*, *cit.*, p. 120.

Asilo Territorial, siendo la primera vez en la historia de la región que las dos modalidades de asilo político se regulaban de manera independiente. Ambos instrumentos internacionales fueron ratificados por México y fueron la base de su práctica de asilo por varios años ante la falta de una legislación nacional autónoma en la materia.

La Convención sobre Asilo Territorial, ratificada por México en 1981,⁴⁶⁶ establece el derecho de todo Estado, en ejercicio de su soberanía, de recibir 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). Señala el respecto irrestricto, según el derecho internacional, a la jurisdicción de cada Estado sobre los habitantes de su territorio, incluidos los asilados políticos (artículo III). Y afirma que aun cuando el ingreso de la persona perseguida haya sido subrepticio, no conlleva su expulsión o extradición, siempre que el Estado asilante compruebe que se trata de un delincuente político (artículos III a V). Reconoce a los asilados los derechos de libertad de reunión y de expresión, con el límite de que tales derechos no afecten al Estado asilante o al Estado expulsor (artículos VII, VIII). El Estado receptor está obligado a ejercer vigilancia sobre los asilados en cuanto a su cercanía con las fronteras, a fin de evitar actos subversivos (artículo IX). Y respecto a la libertad de tránsito, el asilado tiene la obligación de notificar al Estado requerido el lugar al que se trasladará, quedándole prohibido ir a su Estado de procedencia o del que huyó (artículo X).

La Convención sobre Asilo Diplomático, ratificada por México en 1957,⁴⁶⁷ regula el asilo en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares. Especifica que es derecho de los Estados otorgar el asilo o no (artículo II). Y, en atención a que uno de los supuestos de procedencia del asilo es la urgencia de obtener la protección, el artículo VI determina que por urgencia debe entenderse la persecución de que sea objeto una persona, bien que la realice una multitud o la autoridad política, lo que implicaría el riesgo de la integridad de tal individuo. La calificación de urgencia debe determinarla el Estado asilante. La Convención aclara en el artículo 10 que no importa si el gobierno de un Estado no está reconocido, sus ciudadanos tendrán la posibilidad de ser asilados, sin que ello tenga como resultado el reconocimiento del gobierno.

El procedimiento a seguir, una vez que se otorga el asilo, está regulado en los artículos XIII, XV y XVII, que determinan el otorgamiento del

⁴⁶⁶ OEA, *Información general de la Convención sobre Asilo Territorial de 1954*, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-46.html>.

⁴⁶⁷ OEA, *Información general de la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954*, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-46.html>.

salvoconducto, única forma de abandonar el país. El Estado asilante puede solicitar que por escrito se le garantice la seguridad al asilado a fin de que sea trasladado a otro país sin riesgo. Ante el supuesto de que el traslado exija el tránsito por otro país, se debe solicitar su autorización mediante la presentación del salvoconducto. Durante el traslado, la seguridad del asilado está a cargo del Estado asilante; sin embargo, no tiene la obligación de radicarlo en su país, para lo que deberá obtener la anuencia de un tercer Estado y entregarlo a él. Este supuesto es conocido como “asilado neutro”, porque el tercer Estado no tiene ninguna relación con el asilado ni con los dos países implicados. Finalmente, se incluye en el artículo XVII la posibilidad de la extradición del asilado, por lo que el Estado tiene treinta días para solicitarlo. Después de este tiempo, el Estado en que se encuentre la persona asilada dejará de vigilarla.

En este periodo, la labor de los diplomáticos mexicanos resultó fundamental para conseguir los salvoconductos para las personas perseguidas a las que México otorgó asilo.⁴⁶⁸ En algunas ocasiones esta clase de asilo ocasionó fricciones entre México y el gobierno del país perseguidor, por lo cual se incrementaron las relaciones de negociación a través del cuerpo diplomático mexicano, invocando el tratado interamericano en la materia. De igual modo, se procedió con cautela para evitar poner en peligro la neutralidad y no intervención de las misiones diplomáticas mexicanas. No obstante, la protección bajo el asilo diplomático resultaba insuficiente ante la incapacidad física y logística para alojar y mantener a todas las personas que solicitaban asilo en las embajadas, por lo que esta clase de asilo sólo funcionó para casos de extrema urgencia y peligro inminente tanto de la vida como de la libertad e integridad de los perseguidos políticos, especialmente personalidades políticas relevantes a quienes el Estado mexicano estaba interesado en proteger.

VII. MÉXICO DE “SANTUARIO” A “CAMPO”: LA CLASE COMO DISPOSITIVO DE EXCLUSIÓN (1970-2000)

1. *Legislación migratoria selectiva y regulación escasa en materia de asilo político y refugiados*

El acelerado crecimiento demográfico, sus costos en materia de educación y empleo y el aumento de la migración rural-urbana, así como la emigración

⁴⁶⁸ Serrano Migallón, *El asilo...*, cit., p. 139.

iniciada a Estados Unidos en la década de los setenta, repercutieron en el diseño de los nuevos objetivos demográficos, los cuales quedaron plasmados en la nueva Ley General de Población de 1974. En la exposición de motivos se argumentó la importancia de rediseñar la política demográfica, se postuló la realización de programas de planificación familiar, disminución de mortalidad y de desarrollo regional.⁴⁶⁹ Asimismo, se planteó armonizar el comportamiento demográfico con las condiciones del desarrollo social y económico de la nación: ahora la política hacia la inmigración tendría que tomar en cuenta el contexto social, económico, político y cultural como referentes indispensables para la admisión de extranjeros.⁴⁷⁰

Así, las políticas migratorias se dirigieron nuevamente a proporcionar acceso a aquellos estratos sociales de extranjeros que contribuyeran al desarrollo nacional, aunque la Ley de 1974 ya no expresaba de manera decisiva la necesidad de proteger las fuentes de empleo y ocupación de los mexicanos. Sin embargo, establecía que la Secretaría de Gobernación, previos estudios demográficos, era la dependencia autorizada para fijar el número de extranjeros que podrían admitirse y “sujetar a las modalidades que juzgue pertinentes la inmigración de extranjeros según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional”.⁴⁷¹ Al respecto, Palma Mora afirma que “La actitud oficial ante el fenómeno inmigratorio en la década de los años setenta conservó su connotación restrictiva, al limitar el establecimiento de trabajadores y de extranjeros sin recursos económicos y, en contraste, posibilitar la llegada de inversionistas, rentistas y sobre todo, de personal calificado y ejecutivo”.⁴⁷²

Según el artículo 32 de la Ley, los inmigrantes deberían ser “elementos útiles para el país y contar con los ingresos necesarios para su subsistencia”, a saber: científicos y técnicos y aquellos dedicados a la investigación o enseñanza, de ahí que la nueva legislación inauguró la característica inmigratoria de “científico”. Y en el apartado de “no inmigrantes” (artículo 48) se incluyeron las categorías de consejero, visitante distinguido, visitante local y visitante provisional, las cuales tuvieron como objeto regular el intenso tráfico migratorio que tenía lugar en los diversos puertos de entrada al país.⁴⁷³

⁴⁶⁹ “Ley General de Población de 1974”, en INM, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México, 1909-1996*, 3a. ed., México, 2002, p. 241.

⁴⁷⁰ Castillo, Manuel Ángel, “Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración”, en Alba, Francisco y Castillo, Manuel Ángel (ed.), *Los grandes problemas de México, III, Migraciones internacionales*, México, El Colegio de México, 2010, p. 552.

⁴⁷¹ *Ibidem*, p. 250.

⁴⁷² Palma Mora, *De tierras extrañas...*, cit., p. 100.

⁴⁷³ *Ibidem*, p. 99.

La regulación nacional del asilo en México en las últimas décadas del siglo XX siguió siendo escasa. La legislación migratoria de este periodo, la Ley General de Población de 1974, sólo contemplaba la categoría de “asilado político” como la forma de entrar al territorio nacional para las personas perseguidas por motivos políticos. Hasta 1990 se incluyó la categoría de refugiado en la Ley General de Población, con el fin de regular la estancia de una amplia población de centroamericanos, mayoritariamente de origen guatemalteco, que por motivos de violencia social y política y porque su vida corría peligro en su país de origen se habían internado en forma masiva al territorio mexicano desde la década de los ochenta.⁴⁷⁴ Sin embargo, en esos años no sólo no existía la categoría de refugiado en la Ley General de Población, sino que el gobierno tampoco había ratificado los instrumentos internacionales de Naciones Unidas en la materia.

En consecuencia, ante la llegada de los refugiados guatemaltecos en la década de los ochenta, el gobierno puso en marcha programas de asistencia *ad hoc* que no implicaban su reconocimiento jurídico como refugiados. La justificación era que la motivación de los guatemaltecos para emigrar se debía a cuestiones fundamentalmente económicas, y no de persecución.⁴⁷⁵ Dentro de los mecanismos adoptados para hacer frente al contingente de los refugiados guatemaltecos destacan la creación, por decreto del Ejecutivo, de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) en 1980, y la celebración de un convenio con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para establecer una representación del ACNUR en México en 1982.⁴⁷⁶

La Comar se creó a nivel intersecretarial y se compuso por representantes de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social; sus gastos de operación eran financiados en gran parte por el ACNUR, y no tenía facultad alguna para hacer el reconocimiento legal de la condición de refugiado: sólo gestionaba ante las autoridades migratorias la protección de un número reducido de personas como asiladas. Por ello, fue común que algunos de los perseguidos políticos llegaran a México bajo la protección del ACNUR, el cual hacía el reconocimiento de su condición como refugiados, sin que el gobierno mexicano participara en este acto.⁴⁷⁷

⁴⁷⁴ *Ibidem*, p. 100.

⁴⁷⁵ Buriano Castro, Ana *et al.*, “Protección internacional y derechos de los perseguidos políticos en la experiencia mexicana”, *Papeles de Población* 57, 2008, p. 104.

⁴⁷⁶ SRE, “Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, (ACNUR) relativo al establecimiento en México de una representación de la oficina del Alto Comisionado”, 1982.

⁴⁷⁷ Castro, Buriano *et al.*, “Protección internacional y derechos de los perseguidos políticos en la experiencia mexicana”, p. 104.

A pesar de que en esos años no existía una regulación nacional específica en materia de asilo, México ya se encontraba obligado a nivel formal por los estándares interamericanos de derechos humanos en la materia:

1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1967, ratificada por México en 1981,⁴⁷⁸ contiene disposiciones importantes en materia de asilo: el derecho de toda persona de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución política (artículo 22.7); el principio de no devolución, según el cual “en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”, y la prohibición de la expulsión colectiva de extranjeros (artículo 22.9).⁴⁷⁹
2. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, adoptada en el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, amplía la definición de refugiado de la Convención de 1951 de la ONU e incluye a las personas que han huido de sus países porque su vida, su seguridad o su 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 (conclusión tercera).

El sistema interamericano de derechos humanos abordó de esta forma el problema de las personas desplazadas por las guerras civiles de esos años en Centroamérica, quienes, a diferencia de los refugiados de las dictaduras sudamericanas, no quedaban incluidas en la definición de refugiado de la Convención de la ONU de 1951. Bajo la Declaración de Cartagena, todas las personas que integran un grupo pueden ser reconocidas como refugiadas, mediante un reconocimiento *prima facie*, con base en la situación imperante en su lugar de origen, sin que sea necesario que se realice un procedimiento de evaluación individual.

⁴⁷⁸ OEA, *Información general de la Americana sobre Derechos Humanos de 1967*, disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm.

⁴⁷⁹ México está obligado a cumplir con los estándares de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no sólo por haberla ratificado, sino también porque el artículo 133 constitucional señala que todo tratado internacional ratificado es ley suprema en la República.

A. El asilo político en la Ley General de Población de 1974 y su Reglamento

Los artículos 35 y 42.V de la Ley regularon esta categoría y la ubicaron dentro del apartado de extranjeros “no inmigrantes”; es decir, aquellos cuya estancia en el país es temporal. Esta categoría se aplicaba mayormente a los perseguidos políticos que solicitaban asilo en las sedes diplomáticas o embajadas mexicanas. A su llegada al país, se les admitía de manera provisional en las oficinas de migración mientras la Segob resolvía si les otorgaba el asilo o no. El solicitante tenía que expresar los motivos de persecución, sus antecedentes personales, los datos necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó. No se admitía como asilado al extranjero que procedía de un país distinto de aquel en el que se hubiera ejercido la persecución política. En relación con el asilo diplomático, sólo se podía pedir si se era nacional del país donde la embajada mexicana se encontraba. Después de las investigaciones conducentes, se otorgaba el asilo diplomático a nombre de México (el cual tenía que ser ratificado posteriormente por la Segob) y se trasladaba al asilado a México.⁴⁸⁰

Los asilados políticos tenían que sujetarse a las siguientes condiciones: 1) la Segob tenía la facultad de determinar la duración, el lugar de su estancia y las actividades que podían llevar a cabo; 2) se permitió su reunificación familiar; 3) en caso de ausentarse del país, el asilado perdía todo derecho de regresar en esta calidad migratoria, salvo que hubiera salido con permiso de la Segob; 4) se estableció la pérdida de esta categoría en caso de que el asilado violara las leyes nacionales, además de las sanciones que le fueran aplicables; 5) los permisos de estancia bajo esta categoría se otorgaban por un año, con posibilidad de prorrogarse si se solicitaba su extensión treinta días antes de su vencimiento y persistían los motivos del asilo; 6) el asilado tenía que informar a la Segob sus cambios de domicilio y estado civil, así como pedir autorización para cambiar de actividad laboral, y 7) el asilo terminaba cuando las circunstancias que lo motivaron desaparecían, por lo que el asilado tenía treinta días para abandonar el país con sus familiares; sin embargo, era posible el cambio de calidad migratoria.⁴⁸¹

⁴⁸⁰ Artículo 88, fracciones I a V del Reglamento de la Ley General de Población.

⁴⁸¹ Artículos 42, fracción V, de la Ley General de Población y 88, fracción VII, de su Reglamento.

B. *La primera regulación de la categoría de “refugiado” en la legislación mexicana: las reformas de 1990 a la Ley General de Población de 1974 y su Reglamento*

El asilo que principalmente se otorgó en México hasta 1990 fue el diplomático, pues la legislación migratoria no contemplaba el ingreso territorial de refugiados en el sentido señalado por la Convención de 1951; esto es, de amplios contingentes de personas perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Fue en 1990, con las reformas del 17 de julio a la Ley General de Población, cuando finalmente se incluyó la categoría de “refugiado” en la legislación migratoria mexicana. No se discutió la posibilidad de promulgar una ley autónoma en la materia, ya que se consideró más congruente añadir la categoría de refugiado al artículo 42 de la Ley, que definía a los “no inmigrantes”, y que ya tenía incluida la categoría de asilado político. Tampoco estuvo en discusión incluir las disposiciones de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, instrumentos que hasta esa fecha seguían sin ser ratificados por México.⁴⁸²

El artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Población, definió como refugiados a los extranjeros que hubieran huido a otro país “para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen”. La Ley excluyó de esta categoría a los perseguidos políticos, reconoció el principio de no devolución y estableció la dispensa optativa de la Segob por su internación ilegal al país, “atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado”.⁴⁸³

A su llegada al país, se les admitía de manera provisional en las oficinas de migración mientras la Segob resolvía si les otorgaba la condición de refugiados o no. El solicitante tenía que expresar los motivos por los que huyó de su país de origen, sus antecedentes personales, los datos necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó. No se admitía como refugiado al extranjero que procedía de un país distinto de aquel en el que su vida, su seguridad o su libertad hubieran sido amenazadas, salvo

⁴⁸² Imaz, Cecilia, *La práctica del asilo...*, cit., pp. 83 y 84.

⁴⁸³ Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Población, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de julio de 1990. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_ref05_17jul90_ima.pdf.

en aquellos casos en que demostrara que no fue aceptado en el país del que proviniera.⁴⁸⁴

Los refugiados tenían que sujetarse a las siguientes condiciones: 1) la Segob tenía la facultad de determinar la duración, el lugar de su estancia y las actividades que podían llevar a cabo; 2) se permitió su reunificación familiar; 3) en caso de ausentarse del país, el refugiado perdía todo derecho de regresar en esta calidad migratoria, salvo que hubiera salido con permiso de la Segob; 4) se estableció la pérdida de esta categoría en caso de que el refugiado violara las leyes nacionales, además de las sanciones que le fueran aplicables; 5) los permisos de estancia bajo esta categoría se otorgaban por un año, con posibilidad de prorrogarse si se solicitaba su extensión treinta días antes de su vencimiento y persistían los motivos del refugio; 6) la estancia en el país bajo la condición de refugiado no creaba derechos de residencia para los refugiados; 7) el refugiado tenía que informar a la Segob sus cambios de domicilio, el estado civil y el nacimiento de sus hijos en territorio nacional, así como pedir autorización para cambiar de residencia o actividad laboral, y 8) la condición de refugiado terminaba cuando las circunstancias que lo motivaron desaparecían, por lo que el refugiado tenía treinta días para abandonar el país con sus familiares; sin embargo, era posible el cambio de calidad migratoria.⁴⁸⁵

Cabe señalar que ni la ley ni su reglamento establecieron un procedimiento transparente y expedito para obtener la condición de refugiado en el país, lo cual es un principio básico del asilo y de la protección internacional. Así, al no definirse el procedimiento legal, se dejaba a los solicitantes de refugio en un limbo legal, que podía conllevar a permanecer en el país en la ilegalidad migratoria por tiempo indefinido.⁴⁸⁶

2. *La política clasista de asilo en México en la segunda mitad del siglo XX*

A. *Los exiliados latinoamericanos*

En el contexto latinoamericano México es reconocido por su larga tradición de asilo con los perseguidos políticos, especialmente con personalidades políticas, intelectuales, artistas, activistas de derechos humanos y expresidentes. La lista de personajes latinoamericanos que encontraron asilo en el

⁴⁸⁴ Artículo 89, fracciones I a IV del Reglamento de la Ley General de Población.

⁴⁸⁵ Artículo 89, fracción V, del Reglamento de la Ley General de Población.

⁴⁸⁶ Imaz, Cecilia, *La práctica del asilo...*, cit., p. 85.

país durante la segunda mitad del siglo XX incluye a Pablo Neruda (1950), Juan Jacobo Árbenz (1954), Alaide Foppa y su familia (1954), Fidel Castro (1955), Hortensia Bussi —viuda de Salvador Allende— y sus hijas (1973), Ángel Hoces Salas (1973), Héctor José Cámpora (1976), Rigoberta Menchú (1981) y Gabriel García Márquez (1981).

Las experiencias de exilio en América Latina en la segunda mitad del siglo XX son muy diversas, pero en su mayoría estuvieron motivadas por persecuciones políticas o ideológicas. Las dictaduras de Rafael Leónidas Trujillo en República Dominicana (1930-1961), François Duvalier en Haití (1957-1971), Juan María Bordaberry en Uruguay (1973-1976), y la Junta Militar en Argentina (1976-1983), así como el derrocamiento de los gobiernos de Juan Jacobo Árbenz en Guatemala en 1954, de João Goulart en Brasil en 1964, de Juan José Torres en Bolivia en 1971 y de Salvador Allende en Chile en 1973, provocaron el exilio tanto de funcionarios, dirigentes políticos e intelectuales como de personas de clase media que eran profesionistas y técnicos. En cambio, la diáspora cubana de los años sesenta se caracterizó por contar con un mayor número de integrantes y la diversa composición social de éstos. También en Nicaragua, Perú, Colombia y Paraguay hubo personas que tuvieron que salir forzosamente de sus países por razones políticas en estos años.

Los perseguidos políticos que encontraron asilo en México entre 1950 y 1980 no sólo provenían de diferentes naciones latinoamericanas, sino que también diferían en sus perfiles socioeconómicos y políticos, así como en los motivos para abandonar sus países. Mientras que de Brasil, Bolivia y Uruguay llegaron académicos, intelectuales y líderes de la oposición, de Chile y Argentina arribó un grupo de asilados que provenían de un contexto sociopolítico más amplio. La llegada de los perseguidos políticos de las emergentes dictaduras militares del cono sur tuvo tal relevancia que transformó el fenómeno del exilio en México de un acontecimiento temporal a uno de mayor duración.⁴⁸⁷

Para asilarse en México, las personas perseguidas solicitaban la protección en las misiones diplomáticas mexicanas de sus países de origen. Sin embargo, el trato conferido a los solicitantes de asilo no fue el mismo en todas las embajadas, por lo que la política mexicana de asilo no se aplicó con la misma uniformidad y generosidad en todos los casos.

En Brasil, después del golpe de Estado de 1964, las autoridades de la embajada mexicana se mostraron muy solidarias con los perseguidos.⁴⁸⁸ En

⁴⁸⁷ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, cit., p. 144.

⁴⁸⁸ Meyer, Eugenia y Salgado Andrade, Eva, *Un refugio en la memoria: la experiencia de los exilios latinoamericanos en México*, México, UNAM-Océano, 2002, p. 135.

el caso de los perseguidos políticos de Chile, las autoridades de la embajada mexicana en Santiago hicieron un esfuerzo muy considerable para conseguir el otorgamiento de los salvoconductos que garantizaban su salida segura de Chile y traslado a México; sin embargo, otros chilenos también llegaron a México bajo la protección del ACNUR, y otros más como estudiantes o visitantes.⁴⁸⁹ Los perseguidos políticos uruguayos recibieron protección de la embajada mexicana a pesar de que el gobierno uruguayo no reconocía la categoría de asilados y, por lo mismo, no otorgaba salvoconductos; no obstante, salieron de su país en calidad de “protegidos”, y el gobierno mexicano los consideró como asilados políticos. También hubo casos de uruguayos, a quienes se les negó el asilo ante la falta de pruebas de su persecución política, pero pudieron entrar a México como estudiantes o visitantes.⁴⁹⁰

En cambio, la embajada mexicana en Buenos Aires rechazó varias solicitudes de asilo a argentinos por falta de pruebas de su persecución política; por ello, se organizaron y entraron a México como estudiantes o visitantes con permisos de trabajo.⁴⁹¹ Y en Colombia, las autoridades mexicanas denegaron el asilo a ciertas personas en 1976 para evitar conflictos con el gobierno local, después de haber otorgado asilo a dos familias formadas por ex guerrilleros del grupo armado Ejército de Liberación Nacional (ELN).⁴⁹²

De los perseguidos políticos de América del sur, los exiliados chilenos fueron atendidos con especial atención por las autoridades mexicanas debido a las buenas relaciones que México había tenido con el gobierno de Salvador Allende.⁴⁹³ También hay otras fuentes que explican la cordial política de asilo hacia los chilenos en la preocupación del presidente Echeverría por mostrar una imagen distinta de México a nivel internacional, luego de la represión estudiantil de 1968.⁴⁹⁴ En cambio, los miembros del exilio argentino percibían que las autoridades mexicanas los clasificaban como activistas de organizaciones radicales, guerrilleros e intelectuales de izquierda, lo que implicaba que no tenían puestos de trabajo, casas o becas esperándoles.⁴⁹⁵

⁴⁸⁹ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, cit., pp. 146-149.

⁴⁹⁰ Rodríguez de Ita, Guadalupe, “Experiencias de asilo en las embajadas mexicanas”, en Dutrénit Bielous, Silvia y Rodríguez de Ita, Guadalupe (eds.), *Asilo diplomático mexicano en el cono sur*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-Instituto Matías Romero-Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999, pp. 46-48.

⁴⁹¹ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, cit., pp. 149 y 150.

⁴⁹² *Ibidem*, pp. 153 y 154.

⁴⁹³ *Ibidem*, pp. 160 y 161.

⁴⁹⁴ Buriano Castro, Ana y Dutrénit Bielous, Silvia, “En torno a la política de asilo mexicana en el cono sur”, *Historia actual on-line* 2, 2003, p. 62.

⁴⁹⁵ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, cit., p. 167.

Sin embargo, de manera general, puede señalarse que durante los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) los exiliados del cono sur, principalmente de Bolivia, Chile, Argentina, Paraguay, Venezuela y Uruguay, encontraron asilo en México bajo un clima favorable hacia los perseguidos políticos de clase socioeconómica media (como profesionistas, técnicos, intelectuales y artistas), a la cual ellos pertenecían. Se facilitó su asilo por la política echeverrista de una reforzada solidaridad “sur a sur”, la bonanza petrolera desde mediados de los setenta y el estrato social de los asilados, quienes provenían del sector urbano en su gran mayoría.⁴⁹⁶ Al respecto, Palma Mora sostiene:

[...], los exiliados sudamericanos arribaron a un contexto sociopolítico de inconformidad y de lucha democrática, dirigida fundamentalmente por organizaciones de izquierda, tendencia ideológica compartida por ellos. Estas circunstancias, hasta cierto punto, contribuyeron a su pronta incorporación al medio académico y cultural del país e influyeron en las muestras de solidaridad de algunos mexicanos.⁴⁹⁷

El gobierno de Luis Echeverría apoyaba la pronta integración de los exiliados, como lo muestra una de sus afirmaciones públicas en 1975:

Los asilados políticos pueden trabajar con mayor libertad. Se ha formado un comité que gestiona el empleo de ellos y han tenido muchas ofertas, han salido a provincia y pienso que serán plenamente asimilados. No serán una carga, son personas laboriosas, universitarios, técnicos. Esto se ha hecho sin ninguna preocupación política, son hermanos en desgracia, asilados con toda sencillez, sin aspavientos, con espíritu de solidaridad.⁴⁹⁸

La mayoría de los asilados sudamericanos que llegaron a México en esos años lo hicieron en condiciones económicas precarias, puesto que muchos habían sido despedidos de sus trabajos o tuvieron que huir apresuradamente. Sin embargo, al llegar a México, el gobierno se hacía cargo de ellos hospedándolos durante uno o dos meses en los hoteles “Versalles” y “Del Prado” de la Ciudad de México; después de este periodo, tenían que buscar hospedaje y trabajo por cuenta propia.⁴⁹⁹ Muchos de los exiliados se incorporaron a la sociedad mexicana a través de su profesión, puesto que su

⁴⁹⁶ Wollny, Hans, “México y el reto...”, *cit.*, pp. 383-385.

⁴⁹⁷ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, *cit.*, p. 172.

⁴⁹⁸ “Actitud del gobierno. Los asilados no serán una carga”, *Excelsior*, 5 de octubre de 1973.

⁴⁹⁹ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, *cit.*, p. 161.

clase socioeconómica así se los permitía. Por ello, un gran número encontró empleo en instituciones de educación media o superior, como profesores o investigadores, mientras que otros trabajaron como periodistas, en editoriales o en los ámbitos cultural y artístico.⁵⁰⁰

Exiliados argentinos y uruguayos han destacado la solidaridad y las facilidades que las autoridades mexicanas les dieron para continuar desempeñando su actividad profesional, así como para organizarse en el exilio y seguir denunciando las políticas represivas vigentes en los países del cono sur. Como señala el periodista peruano Genaro Carnero Checa, en México se garantizaban a estos exiliados las tres t's: "techo, trabajo y tribuna".⁵⁰¹ En palabras de la argentina Tununa Mercado: "refugio, asilo, alojamiento, trabajo, papeles, esos eran los términos de la protección que prodigaron los políticos y el gobierno".⁵⁰²

La incorporación al ámbito laboral de los exiliados sudamericanos fue facilitada de tal manera que incluso las instituciones de educación superior los contrataron de manera inmediata "sin contar con documentos probatorios de sus méritos académicos", como apunta Palma Mora.⁵⁰³ Sin embargo, la experiencia de los exiliados no calificados no fue la misma, y su integración en el país fue más difícil. Por ejemplo, los obreros chilenos que ingresaron a México asistidos por el ACNUR, ante la falta de perspectivas económicas, emigraron a Canadá. Los chilenos que permanecieron en el país eran principalmente profesionistas y técnicos.⁵⁰⁴ Esto denota un alto componente de clase en la práctica mexicana del asilo en estos años.

Las cifras que existen sobre los distintos exilios en México no son del todo confiables. Con respecto al exilio de los guatemaltecos, después del golpe de Estado en 1954, el gobierno mexicano afirma haber otorgado asilo a 318 personas. El Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores revela que el exilio de brasileños en México entre 1964 y 1965 contaba con 83 personas. Según la información de protagonistas del exilio boliviano, éste se compuso por 72 personas en 1971, a los cuales se sumaron cien más en 1980. Sobre el número de los perseguidos políticos originarios del cono sur existen diferentes cifras: miembros del exilio chileno asumen que entre 2,000 y 2,500 personas perseguidas llegaron a México junto a sus familiares;

⁵⁰⁰ *Ibidem*, pp. 165 y 166.

⁵⁰¹ Véjar P., Carlos, *El exilio latinoamericano en México*, México, UNAM, 2010, p. 10.

⁵⁰² Mercado, Tununa, "Esa mañana en la que creí estar en Asia", en Yankelevich, Pablo (ed.), *En México, entre exilios: una experiencia de sudamericanos*, México, ITAM-Plaza y Valdés Editores, 1998, p. 114.

⁵⁰³ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, *cit.*, p. 166.

⁵⁰⁴ *Ibidem*, p. 169.

sin embargo, otras cifras estiman de 6,000 a 8,000 el número de chilenos asilados en el país.⁵⁰⁵ Los exiliados argentinos estiman que el número de sus compatriotas en México era de 10,000.⁵⁰⁶

Hacia mediados de la década de los ochenta, al empezar a cambiar las condiciones sociopolíticas en Argentina (1983), Uruguay (1984), Brasil (1985) y Chile (1989), la mayoría de las personas que se habían exiliado en México regresaron a su país. Una pequeña cifra optó por quedarse, tanto por razones familiares, perspectivas socioeconómicas o laborales, como por el doloroso pasado que habían vivido en sus países.⁵⁰⁷

B. *Los refugiados guatemaltecos*

Otro contingente de refugiados que llegó a México en la segunda mitad del siglo XX fue el de los centroamericanos que procedían de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y que venían huyendo de la situación de violencia que existía en sus países.⁵⁰⁸ Estos refugiados no sólo se distinguieron de sus predecesores, los latinoamericanos, por su afluencia masiva, la forma de ingresar al país (ilegal) y sus motivaciones (laborales, económicas y políticas), sino también por su estrato socioeconómico: la mayoría provenía de zonas rurales y eran pequeños propietarios o jornaleros agrícolas de comunidades indígenas. Otros provenían del ámbito urbano, y eran obreros, subempleados, estudiantes, militantes y dirigentes de organizaciones sindicales y políticas.⁵⁰⁹

El contingente de guatemaltecos que llegó a la frontera sur de México fue el que más atrajo la atención, tanto del gobierno como de distintos grupos de la sociedad mexicana, por tratarse de familias enteras de campesinos, mayormente indígenas, que ante la violencia y represión desatada por el gobierno militar guatemalteco en su contra —que los consideraba simpatizantes de los guerrilleros opuestos al gobierno— se vieron forzados a salir de su país ante las amenazas a su vida, su libertad y su seguridad.⁵¹⁰ Se estima que a principios de la década de los ochenta unos 200 mil guatemaltecos habían huido de la severa represión militar en Guatemala, buscando refugio

⁵⁰⁵ *Ibidem*, pp. 154-156.

⁵⁰⁶ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, cit., p. 8.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, pp. 182 y 183.

⁵⁰⁸ Aguayo, Sergio, *El éxodo centroamericano*, México SEP, 1985.

⁵⁰⁹ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, cit., pp. 95 y 96.

⁵¹⁰ Federación Editorial Mexicana, “Informe de un genocidio: los refugiados guatemaltecos”, México, 1982.

en México o en Estados Unidos.⁵¹¹ La represión militar afectó a todos los estratos de la sociedad guatemalteca, pero en diferentes formas: mientras que estudiantes, profesores, abogados y médicos fueron perseguidos en lo individual, las personas indígenas fueron perseguidas como grupo. A diferencia de los latinoamericanos que anteriormente habían buscado asilo en México, las personas indígenas de Guatemala huyeron juntas con toda su comunidad y llegaron a México empobrecidas y traumatizadas.⁵¹²

El primer contingente de refugiados guatemaltecos llegó a Chiapas entre mayo y junio de 1981. México, que en este momento se encontraba en una crisis económica debido al endeudamiento externo relacionado con la caída de los precios del petróleo, no vio con buenos ojos la llegada masiva de campesinos e indígenas guatemaltecos en una situación de suma fragilidad socioeconómica. Como afirma Lamb:

La conceptualización del asilado como alguien proveniente de sectores urbanos, generalmente de buena formación intelectual, impregnó, en un comienzo, el tratamiento del problema. Para algunos sectores resultaba sorprendente considerar que los pobres campesinos, muchos de ellos indígenas, que por miles comenzabas a cruzar las fronteras con sus familias y sus escasas pertenencias, eran merecedores de asilo.⁵¹³

Además, para el gobierno y las autoridades locales los refugiados guatemaltecos representaban un problema considerable: temían que se desatara un caos político, económico, social y militar en la región.

La respuesta del gobierno fue ambivalente: la Secretaría de Relaciones Exteriores opinó que los indígenas guatemaltecos debían ser aceptados como refugiados en lo que cambiaba la situación en su país. En cambio, la Dirección de Asuntos Migratorios de la Segob tomó la postura de otorgar asilo solamente a aquellos que pudieran comprobar fehacientemente que eran perseguidos políticos, ya que consideraba que la migración guatemalteca era motivada por razones económicas, y, si se les aceptaba como asilados, se impondría una competencia desleal para los mexicanos en el mercado laboral. Esta postura fue la que prevaleció en los primeros años de llegada de los guatemaltecos, y dificultó su establecimiento en México; además, la confusa situación en la que se encontraban derivó en abusos en su

⁵¹¹ Manz, Beatriz, *Refugees of a Hidden War. The Aftermath of Counterinsurgency in Guatemala*, Albania, State University of New York Press, 1988, p. 7.

⁵¹² *Ibidem*, p. 145.

⁵¹³ Lamb, Sidni, “Una tradición enriquecida por los desafíos”, *Refugiados*, número especial, 1989, pp. 11-14.

contra y corrupción por parte de las autoridades fronterizas, cuyas acciones quedaron frecuentemente incontroladas.⁵¹⁴

Obviamente, por su condición socioeconómica vulnerable, a estos refugiados les fue imposible probar que huían de su país por un temor fundado de persecución política. Además, su afluencia masiva hizo imposible que se aplicara el procedimiento que años antes se hacía en las embajadas mexicanas para otorgar asilo diplomático a los perseguidos. En consecuencia, la mayoría de los refugiados guatemaltecos entraron al país de manera ilegal, a lo que el gobierno respondió ordenando su deportación en 1981 y 1982. Sin embargo, los refugiados no podían ser detenidos, y tampoco disminuyeron.⁵¹⁵ Por ello, en julio de 1980 el gobierno fundó la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (Comar), y en 1982 firmó un convenio con el ACNUR para el establecimiento de una sede en México.

Para 1982 se habían construido 56 campos de refugiados a lo largo de la frontera con Guatemala, número que aumentó a 90 en 1983. Cuarenta y seis mil personas fueron alojadas tan sólo en estos campos, mientras que el número total de los refugiados guatemaltecos para 1983 en México se estimó entre 100,000 y 200,000.⁵¹⁶ Los programas de ayuda a los refugiados centroamericanos se concentraron exclusivamente en tres estados del sureste mexicano: Chiapas, Campeche y Quintana Roo. Aquellos guatemaltecos que no se establecieron en los campamentos de refugiados fueron considerados como migrantes económicos por las autoridades migratorias, y con frecuencia se procedía a su deportación.

Para adquirir la calidad migratoria de asilados tenían que solicitarlo ante las autoridades migratorias del sureste en procedimientos individuales, o bien dirigirse a la oficina del ACNUR en la ciudad de México para pedir la protección legal de este organismo. Se estima que para 1986 la Comar y el ACNUR asistieron a 40,000 guatemaltecos, a quienes el gobierno mexicano les negaba el estatus de asilados, al calificarlos como migrantes económicos y sujetarlos, en consecuencia, a un régimen jurídico disminuido. Esto se debió, por un lado, a la presión estadounidense para no admitir migrantes en tránsito cuyo país de destino era precisamente Estados Unidos, y, por otro lado, por la crisis política y económica en la que México se encontraba en la década de los ochenta.⁵¹⁷

Así, durante los años del éxodo centroamericano, el ACNUR asumió la responsabilidad de llevar a cabo los procedimientos de reconocimiento, de

⁵¹⁴ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, cit., pp. 197-199.

⁵¹⁵ Manz, Beatriz, *Refugees of a Hidden War...*, cit., p. 146.

⁵¹⁶ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, cit., p. 200.

⁵¹⁷ Serrano Migallón, *El asilo...*, cit., pp. 205 y 206.

determinar la condición de refugiado, y de brindar la protección que conllevaba tal condición. Una vez que los solicitantes de asilo en México eran reconocidos como refugiados bajo el Mandato del ACNUR,⁵¹⁸ el Estado mexicano expedía el documento migratorio que aseguraba su legal estancia en el país y garantizaba, entre otros, el derecho a la no devolución y la integración de los refugiados a la vida social, laboral y económica del país mediante el apoyo y asistencia, también, de la Comar.

La Comar y el ACNUR trabajaron conjuntamente en la canalización de fondos internacionales para financiar los programas de asistencia y ayuda para los guatemaltecos, que tenían la intención de lograr su reasentamiento en campos de refugiados y, a largo plazo, conseguir su autosuficiencia a través de cursos de capacitación, adiestramiento y el desarrollo de actividades de tipo rural y artesanal.⁵¹⁹ Los refugiados también recibieron apoyo de otras organizaciones no gubernamentales y de la diócesis de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, la cual era dirigida por el obispo Samuel Ruiz García, conocido por su lucha en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en México.⁵²⁰

La situación de seguridad era problemática, especialmente en los campamentos situados en la selva lacandona cerca de la frontera con Guatemala: tropas del ejército guatemalteco invadieron y ocuparon los campos de refugiados en varias ocasiones sin que el mundo exterior se hubiera enterado. Por ello, en 1984 el gobierno mexicano decidió trasladar a los refugiados a otras zonas del país para salvaguardar su seguridad, y también para reducir los refugiados a través de la mayor distancia entre los campos y la frontera. Además, el gobierno mexicano no veía con buenos ojos la autoorganización de los indígenas guatemaltecos y su influencia en la sociedad chiapaneca y la atención que la diócesis de Samuel Ruiz otorgaba a los refugiados.⁵²¹

Debido a la cercanía geográfica y cultural con su tierra natal, los habitantes de los campamentos de la selva lacandona fueron los que más resistieron al reasentamiento, a pesar de la inseguridad en dichos campos, los cuales se formaban por refugios permanentes, y cuyos habitantes trabajaban en el campo o como carpinteros y tejedores; además, muchas personas

⁵¹⁸ La condición de refugiado que compete al mandato del ACNUR es particularmente importante en los Estados que no son parte de la Convención de 1951 ni del Protocolo de 1967. Además, es una función principal de protección, de acuerdo con su mandato. ACNUR, “Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato de Acnur”, Ginebra, 2003.

⁵¹⁹ Wollny, Hans, “México y el reto...”, *cit.*, p. 125.

⁵²⁰ Manz, Beatriz, *Refugees of a Hidden War...*, *cit.*, p. 148.

⁵²¹ *Ibidem*, p. 150.

jóvenes de Guatemala se habían casado con chiapanecos. Sin embargo, el gobierno mexicano mantuvo firme su postura contra la resistencia y quemó un campamento entero, incluyendo alrededor de cien casas, un almacén de alimentos y una clínica, para así obligar a las personas a mudarse. Asimismo, a los periodistas y miembros de ONG y a la diócesis de San Cristóbal de las Casas se les prohibió entrar a la zona para aislar a los refugiados y hacerlos dependientes del gobierno.⁵²²

Aislados de la población mexicana, los refugiados guatemaltecos fueron alojados en nuevos campamentos coordinados por la Comar en los estados de Campeche y Quintana Roo en 1984 y 1985. Cada una de las aldeas de refugiados contaba con una escuela, atención médica, un taller y una iglesia. Sin embargo, las condiciones de vida seguían siendo difíciles para las personas, ya que muchos extrañaban el ambiente familiar y la cultura de Chiapas, a pesar de que la situación de seguridad era mejor.⁵²³ En 1986, el gobierno mexicano reconoció a más de cuarenta mil guatemaltecos como refugiados; sin embargo, entre 100,000 y 200,000 personas, cuyo objetivo era llegar a Estados Unidos, no recibieron este reconocimiento, ni del gobierno ni del ACNUR. De hecho, por miedo de ser deportados, la mayoría no hizo uso de los programas asistenciales elaborados y aplicados por el ACNUR, la Comar y las ONG.⁵²⁴

En 1993, tres años antes de la firma del acuerdo oficial de paz entre el gobierno y la guerrilla, el primer grupo de refugiados guatemaltecos regresó a su país. De los más de 42,000 refugiados reconocidos, sólo quedaban cerca de 22,000, de los cuales más de la mitad era población infantil nacida en México. Para el 2000, la mayoría de los guatemaltecos que se quedaron en México residían en el país bajo la categoría de “no inmigrantes” con derecho a moverse y trabajar (11,336); otros estaban con la categoría de “inmigrantes” (8,149), y unos pocos se naturalizaron (2,506). Además, en aras de apoyar su integración definitiva al país, en los últimos años del siglo XX el gobierno incluyó la categoría de “asimilado” en la legislación migratoria, entre cuyos requisitos de otorgamiento destacaban el estar o haber contraído matrimonio con mexicano, vivir en unión libre o tener un hijo mexicano consanguíneo o por adopción.⁵²⁵

La experiencia de los refugiados guatemaltecos que llegaron a México desde la década de los ochenta marca la transición del país de “santuario”

⁵²² *Ibidem*, pp. 152 y 153.

⁵²³ *Ibidem*, pp. 158-162.

⁵²⁴ Palma Mora, *De tierras extrañas...*, *cit.*, pp. 201 y 202.

⁵²⁵ “Estadísticas migratorias”, *Boletín del Instituto Nacional de Migración*, México, Segob, 2001, p. 6.

a campo y muestra cómo la política de asilo mexicana conjuntó de manera tajante los dos elementos que fueron guiando la política migratoria y de asilo en los siglos XIX y XX: la raza y la clase como dispositivos de exclusión.

VIII. LA RAZA Y LA CLASE COMO DISPOSITIVOS BIOPOLÍTICOS DE EXCLUSIÓN EN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y DE ASILO EN MÉXICO EN LOS SIGLOS XIX Y XX

A lo largo de la historia, los Estados han echado mano de dispositivos biopolíticos de exclusión para que sus poblaciones tengan una composición y productividad deseables. Para ello, han definido en sus leyes y políticas migratorias a quién dejar pasar a su territorio, en qué periodo y bajo qué condiciones. En suma, qué extranjeros consideran deseables en términos raciales y de clase. La exclusión de los extranjeros indeseables ha sido posible a través de un racismo de Estado, que, desde una perspectiva foucaultiana, puede plantearse como un mecanismo que posibilita el ejercicio del biopoder y presenta al “enemigo político” como “peligro biológico”. Foucault analizó el racismo de Estado buscando comprender las relaciones de dominación a través de los mecanismos de control de la vida cotidiana: aparatos de vigilancia, criminalización, persecución, castigo y control, ejecutados por políticos y trabajadores del Estado a través del derecho y diversos aparatos de dominación.⁵²⁶

Para Foucault, el racismo de Estado más peligroso es aquel donde se ejerce el derecho soberano de hacer vivir o dejar morir. Es decir, no se refiere solamente el asesinato directo, sino a “todo lo que puede ser también muerte indirecta: el hecho de exponer a la muerte o de multiplicar para algunos el riesgo de muerte, o más simplemente la muerte política, la expulsión”.⁵²⁷ Así, a través de dispositivos de exclusión, los Estados deciden quién vive y quién muere sin la necesidad del uso de la fuerza, pues estos objetivos se pueden cumplir a partir de que no hagan nada por salvar a poblaciones enteras, como los refugiados, a través del uso de distintas tecnologías de poder, como leyes restrictivas y racializadas en materia de extranjería y asilo, la securitización de las migraciones, los campos de refugiados, los centros de detención, los procesos burocráticos que desincentivan que las personas pidan asilo, entre otras.

El dispositivo racial que sentó las bases para el sistema de castas en la Colonia fue la clave para que se propagara la ideología colonial racista que

⁵²⁶ Foucault, Michel, *Genealogía del racismo. De la guerra de razas al racismo de Estado*, Madrid, La Piqueta, 1992, pp. 36 y 37.

⁵²⁷ *Ibidem*, p. 266.

proclamaba que la raza indígena era inferior a la española, pero a la vez redimible a través de la fe cristiana y la procreación con la raza española. Esta ideología imperó en México ya como país independiente e influyó de un modo significativo el tipo de ciudadano que se requirió para la nueva nación, quien tenía que ser de raza criolla o mestiza para ser aceptado. En consecuencia, se trató de convertir al mexicano a cualquiera de estas dos razas, lo que implicó, por un lado, dominar a los indígenas a través de cruza biológicas, educación y formas disciplinarias crueles y, por otro lado, excluir a los extranjeros que no se asimilaran a alguna de estas dos razas. Se produjeron así sujetos segregados, explotables y excluidos: los indígenas y los extranjeros que no cumplieran con los cánones dictados por el Estado.

En las primeras décadas del México independiente, el dispositivo racial usó biopolíticas, plasmadas en las leyes y políticas de extranjería, la cuales incentivaban la presencia blanca y europea en aras de blanquear a la población autoctóna y obtener, de este modo, la anhelada raza mestiza. Sin embargo, el blanqueamiento no era el único objetivo: también se quería que los extranjeros trajeran capitales que permitieran el desarrollo económico nacional. Es decir, la política migratoria alentaba la llegada de extranjeros blancos con capital. En el porfiriato, el gobierno alentó una política de colonización extranjera, que debía promover tanto la explotación de recursos naturales como la hibridación, la cual se pensaba que era necesaria para elevar el umbral biológico y cultural de las poblaciones indígenas atrasadas. Se quería que las razas indígenas se diluyeran en la raza blanca a través del mestizaje racial, con el fin de que se construyera una nación homogénea blanca, ya que la raza mestiza sólo era de transición. En consecuencia, se echaron a andar biopolíticas, que dieron acceso a privilegios y derechos a los extranjeros blancos europeos: entonces, la blancura de la piel funcionó como una tecnología de raza.

El mestizaje se convirtió en la ideología que acompañó a la Revolución mexicana. De este modo, una teoría racista, que excluía a quien no formara parte de las razas y culturas indígena y criolla, se legitimó como el proyecto de la nación mexicana, y el aparato estatal intervino a través de leyes y políticas para lograr el tan anhelado equilibrio social en las relaciones étnicas. Lo más peculiar es que se difundía el discurso de que el “México mestizo”, por el simple hecho de serlo, estaba vacunado contra el virus del racismo. Sin embargo, se definieron tajante y legalmente los extranjeros que serían aceptables: aquellos que se asimilaran fácilmente al medio nacional y acrecentaran el mestizaje. La asimilabilidad estaba relacionada con la cercanía racial, bajo la premisa de que las uniones entre razas próximas o cercanas tendían a producir mezclas “robustas”, mientras que la mezcla de razas

distintas daba lugar a una progenie indeseable. Entonces, se dividió a los extranjeros en deseables e indeseables según sus características étnicas, raciales, religiosas y culturales.

Si bien desde la Revolución mexicana se empezaba a vislumbrar un racismo de Estado, en el México posrevolucionario se volvió una realidad. El objetivo era garantizar, hacer proliferar y multiplicar la vida de la población mexicana. En consecuencia, se pusieron en marcha dispositivos de exclusión de ciertos extranjeros: negros, amarillos, malayos, hindús, rusos, gitanos, polacos, lituanos, checos, eslovacos, sirios, libaneses, palestinos, armenios, árabes, turcos, letones, búlgaros, rumanos, persas, yugoslavos, griegos, albaneses, afganos, abisinios, argelinos, egipcios, marroquíes y judíos de cualquier nacionalidad. A estos extranjeros se les atribuyeron características biológicas que, según el discurso “científico”, eran un riesgo o peligro biológico para la población mexicana, por lo que si se mezclaban con los mexicanos, la raza mestiza se podía debilitar y degenerar. Así pues, se institucionalizó una gestión racista de la migración; esto es, se utilizaron las burocracias para hacer cumplir políticas racistas, cuyo fin era clasificar y seleccionar a los extranjeros deseables de los indeseables. Entonces, el racismo de Estado se materializó en biopolíticas que le fueron funcionales y se plasmaron en las leyes migratorias de esos años.

El asilo en México durante los siglos XIX y XX siguió la misma suerte que la migración. Su acceso se sujetó a las dos limitaciones generales de la inmigración basadas en raza y clase: 1) las personas asiladas tenían que ser de nacionalidades fácilmente asimilables, y 2) se privilegió la protección de las personas calificadas o ilustradas y, por tanto, de utilidad para el país. Por otro lado, es muy significativo que durante casi dos siglos no existieron regulaciones nacionales en la materia, lo cual parece ser un indicador de la falta de voluntad del gobierno mexicano por contraer obligaciones en relación con las personas extranjeras perseguidas.

El asilo apareció en la legislación nacional en 1939 bajo la categoría migratoria de “asilado político”. Por ello, por muchas décadas la base de la política mexicana de asilo se fundó únicamente en los convenios interamericanos en la materia, ya que el gobierno no ratificó ni la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 de la ONU ni su Protocolo de 1967, sino hasta casi cincuenta años después de su adopción: en el año 2000.⁵²⁸ Esta situación dificultó aún más que México reconociera como refugiadas a las personas que no eran perseguidas políticamente. En cambio, para abordar

⁵²⁸ “Tratados internacionales. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, SRE, 2021.

el fenómeno de los grandes contingentes de refugiados, como el de los centroamericanos de la década de los ochenta, adoptó soluciones temporales *ad hoc*, como la creación de la Comar, pero sin otorgarles el estatuto jurídico correspondiente a estas personas. No fue sino hasta 1990 cuando finalmente la categoría de “refugiado” se incluyó en la legislación migratoria, más de cincuenta años después de la llegada del primer contingente masivo de refugiados: el de los españoles republicanos.

En el contexto latinoamericano México es reconocido por su larga tradición de asilo político en los siglos XIX y XX, especialmente con personalidades políticas, intelectuales, artistas, activistas de derechos humanos y expresidentes. Se facilitó el acceso de los perseguidos políticos de la región de acuerdo con la simpatía que el gobierno mexicano en curso encontraba en las revoluciones sociales de estos países. De hecho, durante varias décadas la política mexicana imperante fue la de conceder asilo diplomático para intervenir en la pacificación de los disturbios latinoamericanos que amenazaban la estabilidad de la región, así como de ejercer un papel de promotor de los derechos humanos a nivel internacional con relativamente poco esfuerzo. México otorgaba asilo en sus representaciones diplomáticas en el continente a través de gestionar el traslado de los perseguidos políticos a un tercer país, sin tener que obligarse necesariamente a recibirlos en su territorio. Por el contrario, los casos en los que otorgó asilo territorial fueron muy pocos, y se trataba, en buena medida, de personalidades políticas e intelectuales.

El discurso que presenta a México como un país tradicional de asilo o “de puertas abiertas” data del periodo cardenista; sin embargo, en estos años se echaron a andar algunas de las restricciones más severas que ha tenido el país en materia migratoria, las cuales se cristalizaron en normas racializadas que sólo facilitaron el acceso a ciertos extranjeros (perseguidos o no), y con independencia de que vinieran huyendo de los regímenes totalitarios en Europa. La política de “puertas abiertas” fue casi de forma exclusiva para los refugiados españoles que huyeron del franquismo; por el contrario, otros refugiados que también huían de regímenes fascistas encontraron “la puerta cerrada”, como fue el caso de los judíos exiliados del Tercer Reich.

La diferencia de trato de uno y otro grupo de refugiados radica, por un lado, en la concepción del español como un extranjero altamente asimilable en términos raciales, culturales y sociales, además de tener facilidad y disposición de mezclarse con los mexicanos, y, por otro lado, en la percepción de que los judíos no eran asimilables a los mexicanos, y mucho menos tenían la voluntad de sumarse al mestizaje, por la creencia milenaria de que es una comunidad muy cerrada. Así pues, para recibir asilo en México no basta-

ba con que los refugiados tuvieran la piel blanca y poseyeran algún nivel educativo, sino que además era imprescindible que tuvieran disposición de mezclarse con los mexicanos.

En las últimas décadas del siglo XX tuvieron lugar otros dos casos paradigmáticos en materia de asilo: el de los latinoamericanos que huían de las dictaduras del Cono Sur, y el de los centroamericanos, de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que huían de la situación de violencia en sus países, y cuya situación se asemeja mucho a la de los movimientos poblacionales contemporáneos de desplazamiento forzado. De nueva cuenta, la política mexicana de asilo fue selectiva y distinta con uno y otro grupo, y la diferencia de trato se basó en cuestiones raciales y de clase.

A los sudamericanos, en general, se les abrieron las puertas y se les dieron distintas facilidades de integración por la creencia de su fácil asimilación con los mexicanos y su estrato socioeconómico. Y, aunque llegaron al país en condiciones económicas muy precarias, el gobierno mexicano vio con buenos ojos que se trataba de profesionistas y técnicos. En cambio, a los centroamericanos se les dio otro trato, porque se trataba de contingentes masivos de indígenas y campesinos no alfabetizados, precarizados y traumatizados por la violencia en sus países. Por ende, no fueron bien recibidos, y México pasó de ser el “país santuario” de asilo para españoles y latinoamericanos, al “campo” para los centroamericanos.

CAPÍTULO CUARTO

LA PRODUCCIÓN DEL DERECHO AL ASILO VACÍO: MÉXICO COMO PAÍS FRONTERA

I. TREINTA AÑOS CONTENIENDO MIGRANTES INDESEADOS PARA ESTADOS UNIDOS A TRAVÉS DE DISCURSOS SECURITARIOS (1988-2018)

El 11 de septiembre de 2001 marcó un hito en el manejo de la política migratoria en Estados Unidos: la Immigration Act de 2001 creó el Department of Homeland Security (DHS), una agencia con facultades en materia de migración y antiterrorismo, con nuevos métodos de identificación y vigilancia, y unidades encargadas de controles externos, como el Immigration and Customs Enforcement (ICE) y la Coast Guard.⁵²⁹ Sin embargo, desde años antes de la amenaza global del terrorismo, el proceso de externalización de la frontera estadounidense ya se venía gestando bajo otros discursos, como el del narcotráfico.

Desde luego, México, por su posición geográfica, ha tenido una activa participación y colaboración en este proceso, específicamente para contener a la migración centroamericana, y le ha servido como moneda de cambio para favorecer sus intereses comerciales a costa de las vidas y los derechos humanos de los migrantes y solicitantes de asilo procedentes de esta región. Esto se puede ver en las últimas tres décadas, independientemente del partido político que esté en el poder. Así, la securitización de las migraciones ha sido usada para externalizar las fronteras estadounidenses a México desde hace años; se pueden distinguir cuatro tipos de discursos.

1. 1988-2000: discurso “los migrantes irregulares como narcotraficantes”

Estados Unidos usó como primer discurso para externalizar el control de su frontera a México el asociamiento de los migrantes irregulares con

⁵²⁹ Ziaotti, R., “Mapping Remote Control: The Externalization of Migration Management in the 21st Century”, en Ziaotti, R. (ed.), *Externalizing Migration Management: Europe North America and the Spread of “Remote Control” Practices*, Nueva York, Routledge, 2016, p. 5.

narcotraficantes, el cual empata con la construcción securitaria del migrante irregular como una amenaza socioeconómica y un peligro al orden público.⁵³⁰ Este discurso, que tiene como bastiones al *combate* de la migración irregular y la “*guerra* contra las drogas” (provenientes de México y Colombia),⁵³¹ tiene sus orígenes en el periodo que siguió a la aprobación de la Immigration Reform and Control Act (IRCA) de 1986, que regularizó a 2.3 millones de mexicanos y criminalizó el empleo de migrantes irregulares.⁵³² En este periodo destaca la puesta en marcha de la operación *Gatekeeper*, del 1o. de octubre de 1994, que tenía por objeto disuadir de cruzar la frontera a las personas migrantes irregulares y conducir las a rutas más peligrosas por el desierto.⁵³³

Asimismo, en aras de contener a la migración irregular, se adoptaron dos leyes en 1996: la Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) implementó medidas de control en las fronteras y en los lugares de trabajo, y aumentó los supuestos de deportación y las restricciones para el acceso a prestaciones públicas y servicios sociales por parte de los migrantes irregulares, y la Antiterrorism and Effective Death Penalty Act amplió sustancialmente el uso de la detención obligatoria sin fianza, así como la lista de delitos que tienen como consecuencia la deportación obligatoria de migrantes autorizados, incluyendo aquellos de larga duración y permanentes.⁵³⁴

Del lado mexicano, bajo el gobierno de Salinas (1988-1994), y coincidentemente un año después de la firma del TLCAN, en 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración (INM) para la gestión migratoria y la contención de la migración irregular en tránsito, a través de dos dispositivos: detener y deportar ejes de la política migratoria mexicana hasta nuestros días. En 1996, con el gobierno de Zedillo (1994-2000), la Ley General de Población fue reformada para permitir verificaciones migratorias a lo largo y ancho de todo el país (artículo 151). El gobierno estadounidense entrenó a agentes migratorios y fuerzas militares y de seguridad mexicanos para profesionalizar sus labores. Y en 1998 se echó a andar la “Operación Se-

⁵³⁰ Campesi, G., “Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea”, *Revista Crítica Penal y Poder* 3, 2012, pp. 6 y 7.

⁵³¹ Alba, F., “La política migratoria mexicana después de Irca”, *Estudios Demográficos y Urbanos* 14, 1999, pp. 21 y 22.

⁵³² Durand, J., “La «desmigratización» de la relación bilateral: balance del sexenio de Felipe Calderón”, *Foro Internacional* 53, núm. 3-4, 2013, p. 763.

⁵³³ *Ibidem*, p. 764.

⁵³⁴ “Informe sobre migraciones en Estados Unidos: detenciones y debido proceso”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, 2010, párr. 5.

llamiento” —análoga a la *Gatekeeper* de 1994—,⁵³⁵ que involucró acciones coordinadas entre México y Estados Unidos en la frontera con Guatemala para detectar migrantes irregulares.⁵³⁶ Además, México tenía la tarea de fungir como enlace de Estados Unidos con Centroamérica para crear acciones coordinadas en materia migratoria, lo cual fue realizado a través del “Proceso Puebla” de 1996.⁵³⁷

Para el gobierno de Fox (2000-2006) ya había una estación migratoria en la ciudad de México y veinticuatro estancias provisionales, que se concentraban en su mayoría en el sur del país.⁵³⁸ El programa de este sexenio fue el “Plan Sur” (2001), cuyo discurso fue proteger “la dignidad de las personas migrantes y combatir la corrupción y la impunidad”.⁵³⁹ En la práctica implicó operativos del INM, de la Policía Federal Preventiva (PFP) y de la Procuraduría General de la República (PGR) en importantes puntos de cruce de migrantes centroamericanos,⁵⁴⁰ así como la construcción de nuevas estancias migratorias, inversión en tecnología y contratación de servidores públicos.⁵⁴¹ Al terminar el sexenio foxista, el INM ya contaba con 52 centros de detención migratoria.⁵⁴²

2. 2001-2017: discurso “los migrantes irregulares y solicitantes de asilo como terroristas”

Con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el discurso securitario cambió y se asoció a los migrantes irregulares con terroristas, usándose la construcción securitaria del migrante como amenaza a la seguridad nacional,⁵⁴³ por lo que se tomaron medidas para frenar y contener tal

⁵³⁵ Munguía, A., *La política migratoria en los Estados Unidos*, Puebla, BUAP, 2015, p. 106.

⁵³⁶ Cortés, M., “Política inmigratoria de México y Estados Unidos y algunas de sus consecuencias”, *Región y Sociedad* 15, núm. 27, 2003.

⁵³⁷ *Conferencia Regional sobre Migración*, “Conferencia Regional sobre Migración, CRM o Proceso Puebla, 15 años”, San José, CRSM, 2011.

⁵³⁸ Casillas, R., “El Plan Sur de México y sus efectos sobre la migración internacional”, *Ecuador Debate* 56, 2002.

⁵³⁹ Grayson, G. W., “Mexico’s Forgotten Southern Border Does Mexico Practice at Home What It Preaches Abroad?”, Washington D. C., Center for Immigration Studies, 2002.

⁵⁴⁰ M. E. y Trejo Anguiano, A., “Políticas de seguridad fronteriza y nuevas rutas de movilidad de migrantes mexicanos y guatemaltecos”, *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos* 5, núm. 2, 2007.

⁵⁴¹ Casillas, R., “El Plan Sur de México...”, *cit.*, pp. 203 y 204.

⁵⁴² Castillas R., Rodolfo, “Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades”, *Migración y Desarrollo* 10, 2008.

⁵⁴³ Campesi, G., “Migraciones, seguridad...”, *cit.*, pp. 6 y 7.

“amenaza”. Del lado de Estados Unidos se reconfiguró la gestión migratoria: se crearon instituciones (Department of Homeland Security y sus distintas agencias), se emitieron leyes (Patriot Act, que convirtió la migración irregular en un asunto de seguridad nacional) y órdenes militares excepcionales que autorizaban la detención indefinida de los extranjeros sospechosos de terrorismo (un estado de excepción manifiesto),⁵⁴⁴ se aumentó el muro fronterizo con México, se intensificaron los operativos en lugares de trabajo y se incrementó el número de agentes de la Patrulla Fronteriza.⁵⁴⁵

Del lado de México se emprendieron acuerdos bilaterales y multilaterales y acciones de control de la migración centroamericana. Se formó el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF) entre México-Guatemala (2002) y México-Belice (2005) para trabajar tanto contra el terrorismo como contra el crimen organizado, la migración irregular, el tráfico ilícito de mercancías y la seguridad pública fronteriza.⁵⁴⁶ El “Operativo Escudo Comunitario” (2005) buscó contener el flujo de pandillas centroamericanas en tránsito por México hacia Estados Unidos.⁵⁴⁷ En 2005 se reconoció al INM como instancia de seguridad nacional. Y en 2006 se firmó el “Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre”.⁵⁴⁸

En el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se echó a andar el “Plan Puebla-Panamá” (2008), que tenía como discurso impulsar la infraestructura y las inversiones en energía en la región para reducir las condiciones de pobreza, desigualdad y violencia.⁵⁴⁹ Sin embargo, sirvió para externalizar la frontera estadounidense hacia México a partir de un enfoque de seguridad regional para evitar la entrada de terroristas potenciales por la frontera sur de Estados Unidos, y, a la vez, permitir la coordinación regional de las

⁵⁴⁴ Agamben, Giorgio y Costa, Flavia, *Estado de excepción: Homo sacer II*, 1, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2004, p. 6.

⁵⁴⁵ Durand, J., “La «desmigratización»...”, *cit.*, p. 764.

⁵⁴⁶ Calleros, J. C., “El vínculo entre seguridad nacional y migración en México”, *Revista Mexicana de Política Exterior* 88, 2009.

⁵⁴⁷ Carreón, M. *et al.*, “Frontera sur de México: migración y seguridad”, en Herrera, L. (ed.), *México país de migración*, México, Siglo XXI Editores, 2009, pp. 247 y 248.

⁵⁴⁸ Rodríguez, P., “Los desafíos que planea la migración irregular a las políticas migratoria y de seguridad nacional de México: análisis a partir de gestión realizada entre 2001 y 2014 y el caso de referentes internacionales”, *Política y Estrategia*, 127, 2016, p. 111.

⁵⁴⁹ Carreón, M. *et al.*, “Frontera sur de México...”, *cit.*, pp. 247 y 248.

deportaciones y la contención de la migración irregular al norte. Este plan, ahora llamado “Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica”, implicó la transferencia de 4,529 millones de dólares de Estados Unidos a México de 2008 a marzo de 2017.⁵⁵⁰

Finalmente, con la Iniciativa Mérida (2008) se reconoció la necesaria cooperación bilateral en materia de seguridad entre los dos países para contrarrestar la violencia ocasionada por las drogas. Para ello, Estados Unidos suministró recursos a México para equipamiento y capacitación de funcionarios mexicanos para el combate a redes criminales, tráfico de drogas y personas, así como para el control de los flujos migratorios irregulares.⁵⁵¹ Con esta iniciativa, de 2008 a mayo de 2017, Estados Unidos transfirió a México 2.8 billones de dólares.⁵⁵²

En el gobierno de Peña Nieto, 2012-2018, entró en vigor el “Programa Integral Frontera Sur” (2014) como una estrategia nacional enfocada “a la protección de los derechos humanos de los migrantes, el desarrollo de los estados fronterizos y el fortalecimiento de la seguridad en la zona”.⁵⁵³ Sin embargo, de nuevo, su objetivo fue reafianzar el papel de México como dique de contención de los migrantes centroamericanos a través de agresivos operativos en corredores y *hotspots* de migrantes en Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Veracruz.⁵⁵⁴

La externalización de la frontera estadounidense a México tiene resultados visibles. Por ejemplo, el Global Detention Project señaló que de 2010 a 2016 Estados Unidos fue el país con mayor incremento en las detenciones de personas migrantes, seguido por México, que ocupa el número dos en la lista de los doce países que detienen a más personas migrantes.⁵⁵⁵ Ello, con independencia de que los detenidos sean niños, puesto que de 2013 a 2017 estos dos países estuvieron a la cabeza en detener a niños migrantes.⁵⁵⁶ De

⁵⁵⁰ Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, “Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica Años 2008-2017. Proyecto Mesoamérica”, México, AMEXCID, 2018.

⁵⁵¹ U.S. Embassy Mexico, “Iniciativa Mérida-Panorama General”, México, 2008.

⁵⁵² Seelke, C. R. y Finklea, K., “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Washington D. C., Congressional Research Service, 2017, p. 2.

⁵⁵³ Segob, “Programa Frontera Sur: proteger la vida de las personas migrantes y fortalecer el desarrollo regional”, México, 2015.

⁵⁵⁴ REDODEM, “Migrantes invisibles, violencia tangible. Informe 2014”, México, 2015; Boggs, C., “Mexico’s Southern Border Plan: More Deportations and Widespread Human Rights Violations”, México, WOLA, 2015.

⁵⁵⁵ *Global Detention Project*, “Annual Report 2016”, Ginebra, 2017, p. 6.

⁵⁵⁶ *Global Detention Project*, “Annual Report 2017”, Ginebra, 2018, p. 8; *Global Detention Project*, “Annual Report 2018”, Ginebra, 2019, p. 5.

este modo, los países de destino han incrementado la detención de personas migrantes antes de llegar a su territorio, y lo hacen con la ayuda de los países de tránsito. Éste es el caso de Estados Unidos y el trabajo de detención que realiza México con los migrantes centroamericanos.

II. LA PRODUCCIÓN DEL DERECHO AL ASILO VACÍO: LAS CARAVANAS MIGRANTES COMO INVASIONES

Las caravanas migrantes que han llegado a México desde finales de 2018 procedentes de Centroamérica han dado un nuevo giro al discurso securitario de las migraciones: literalmente se les ha equiparado con “invasiones”,⁵⁵⁷ condensando las tres construcciones del migrante irregular bajo la lente securitaria: como amenaza al orden público y la seguridad nacional; como amenaza sociocultural, y como amenaza socioeconómica.⁵⁵⁸ Las respuestas de los gobiernos de Estados Unidos y México han sido acordes, convirtiendo a México en la primera línea de “defensa” del muro al que hizo referencia el expresidente Trump en todo su mandato y consolidándolo como un país frontera.⁵⁵⁹

La migración centroamericana y su cruce por México no es algo nuevo: Tapachula, la principal ciudad fronteriza del sur, históricamente ha sido su cruce habitual en la ruta hacia Estados Unidos. Las razones para migrar de las personas de esta región incluyen pobreza, guerras civiles, desastres medioambientales, e incluso cambio climático, violencias de todos tipos (institucional, de mercado, familiar, criminal), deseos de reunificación familiar, entre otras, aunado a un débil Estado de derecho y a territorios impregnados por el crimen organizado. Esta realidad, precaria y violenta, está fuertemente vinculada a los estragos causados por los largos conflictos armados que tuvieron lugar en la región entre 1960 y 1990, y a que aún prevalecen muchas de las situaciones que los provocaron, a pesar de la firma de acuerdos de paz y la instalación de regímenes “democráticos”.⁵⁶⁰

Las oligarquías políticas, económicas y militares quedaron casi intactas y tomaron nuevos rumbos con el apoyo de Estados Unidos, donde se asentó

⁵⁵⁷ Trump, D., “The Mayor of Tijuana, Mexico, Just Stated That «the City Is Ill-Prepared to Handle This Many Migrants, the Backlog Could Last 6 Months». Likewise, the U.S. Is Ill-Prepared for This Invasion, and Will Not Stand for It. They Are Causing Crime and Big Problems in Mexico. Go Home!”, Twitter, 2018.

⁵⁵⁸ Campesi, G., “Migraciones, seguridad...”, *cit.*, pp. 6 y 7.

⁵⁵⁹ “Trump: «México debe frenar la ‘invasión’ de inmigrantes»”, *El País*, YouTube, 2019.

⁵⁶⁰ Cuevas, N., “Narrativa centroamericana: frontera, violencia y exilio. Apuntes para una crónica de la corrupción”, *Valenciana 10*, núm. 20, 2017.

una importante migración centroamericana en los años de las guerras civiles.⁵⁶¹ Algunos de estos migrantes se organizaron en pandillas criminales, y el gobierno de George H. W. Bush los deportó entre 1989 y 1993. De vuelta a la región, pandillas como Barrio 18 y la MS13 se expandieron y trajeron consigo violencia y muerte para la población civil. Así, la violencia generalizada se convirtió en una realidad para la región, provocando desplazamientos forzados de personas.⁵⁶²

Las caravanas emergieron como una “nueva” forma de migración masiva y organizada, que ha permitido dar visibilidad, acompañamiento y protección a las personas migrantes por parte de organizaciones sociales, medios de comunicación y organismos de derechos humanos. Además, son relativamente seguras y baratas para migrar, en comparación con los muy altos costos de los traficantes de personas (“coyotes”).⁵⁶³ Las caravanas han sido calificadas como una forma de supervivencia,⁵⁶⁴ o una nueva forma de autodefensa y transmigración, “una nueva forma de lucha migrante”.⁵⁶⁵ Incluso, como han tenido una importante composición de jóvenes, han sido consideradas como una “estrategia de movilidad y espacio de protección, autonomía y solidaridad para los adolescentes centroamericanos”.⁵⁶⁶

Sin embargo, la novedad no es la forma de migrar en caravanas, ya que anteriormente han tenido lugar este tipo de movimientos: a) la Caravana de Madres Centroamericanas, desde 2004 busca a sus hijos migrantes perdidos en México y camina por las rutas que transitaban éstos, parando en estaciones migratorias, recorriendo las vías del tren, entrando en las cárceles mexicanas, en los prostíbulos y en centros de baile, y buscando los cuerpos de sus hijos e hijas en hospitales y morgues,⁵⁶⁷ y b) el Viacrucis Migrante, un

⁵⁶¹ ACNUR, “Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua): patrones de violaciones de los derechos humanos”, Ginebra, 2008.

⁵⁶² Andino, T., “Maras y violencia. Estado del arte de las maras y pandillas en Honduras”, *Análisis I*, 2016; Santamaría, G., “Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad”, *Revista Mexicana de Política Exterior* 81, 2007.

⁵⁶³ El Colegio de la Frontera Norte, “La caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018. Diagnóstico y propuestas de acción”, México, 2018.

⁵⁶⁴ Torre-Cantalapiedra, E., “Políticas migratorias y de protección internacional tras el paso de las caravanas por México”, México, El Colef, 2019.

⁵⁶⁵ Varela, A. y McLean, L., “Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmigración”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals* 122, 2019, p. 167.

⁵⁶⁶ Glockner, V., “Las caravanas de migrantes como estrategia de movilidad y espacio de protección, autonomía y solidaridad para los adolescentes centroamericanos”, *Iberoforum* 27, 2019.

⁵⁶⁷ Varela, A., “Caravana de madres centroamericanas, un ejemplo de las nuevas luchas migrantes”, en Estévez, A. y Vázquez, L. (ed.), *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*, México, UNAM-FLACSO, 2015.

símil de las dificultades del camino de Cristo con el de los migrantes, desde 2011 es un evento de protesta que vincula lo religioso con lo político y acciones colectivas contenciosas, y es utilizado por los migrantes en tránsito y sus defensores como vía para hacer públicas sus demandas.⁵⁶⁸

La novedad de las caravanas que han surgido desde octubre de 2018 es que inician en los territorios de origen de los migrantes (por ejemplo, Honduras), son de un gran volumen, tienen una amplia presencia de mujeres, niños y jóvenes, y reciben una importante cobertura de los medios de comunicación. Además, involucran a una compleja red de actores: migrantes y deportados que ya conocen las rutas, defensores de derechos humanos, agencias internacionales responsables de gestionar crisis humanitarias, medios de comunicación y expertos, funcionarios, y poblaciones organizadas y fragmentadas de las comunidades que atraviesan estas caravanas.⁵⁶⁹

1. *Estados Unidos: biopolíticas para gestionar las caravanas migrantes*

Desde el inicio de las caravanas migrantes en octubre de 2018, el entonces gobierno de Donald J. Trump puso en marcha acciones para frenar esa migración no deseada y produjo un derecho al asilo vacío para los centroamericanos a través de tres biopolíticas que lo dejaron sin su parte medular: el principio de no devolución. Para ello, como en otros periodos, la participación de México como país frontera ha sido esencial.

A. Remain in Mexico Policy o Migrant Protection Protocols (MPP) de enero de 2019

El 20 de diciembre de 2018⁵⁷⁰ Estados Unidos anunció que pondría en marcha la Remain in Mexico Policy —o también conocida como Migrant Protection Protocols (MPP)—, la cual empezó a funcionar formalmente el 25 de enero de 2019.⁵⁷¹ Este programa se fundamenta en la sección 235(b)

⁵⁶⁸ Vargas, F., “El vía crucis del migrante: demandas y membresía”, *Trace* 73, 2018, p. 120; Martínez Hernández-Mejía, I., “Reflexiones sobre la caravana migrante”, *Análisis Plural*, 2018, p. 233.

⁵⁶⁹ Varela y McLean, “Caravanas de migrantes en México...”, *cit.*, p. 175.

⁵⁷⁰ DHS, “Secretary Kirstjen M. Nielsen Announces Historic Action to Confront Illegal Immigration”, Washington, D. C., 2018.

⁵⁷¹ DHS, “Policy Guidance for Implementation of the Migrant Protection Protocols”, Washington, D. C., 2019.

(2)(c) de la Immigration and Nationality Act, y consiste en que las personas no mexicanas⁵⁷² que solicitan asilo en la frontera sur de Estados Unidos deben esperar la resolución de sus casos en territorio mexicano. De este modo, durante todo el tiempo que dure su procedimiento deben permanecer fuera de territorio estadounidense, presentándose a varias audiencias, en un proceso que puede durar semanas, meses o años.⁵⁷³ En principio, los niños y otros grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, como mujeres embarazadas, personas mayores y personas visiblemente enfermas o con alguna discapacidad, no están sujetas al Programa, dependiendo la decisión del Customs and Border Protection (CBP) al revisar cada caso,⁵⁷⁴ aunque la práctica ha demostrado lo contrario.⁵⁷⁵

Al 21 de enero de 2021, fecha en la que oficialmente se dio por concluido este ilegal Programa (ya bajo la administración del presidente Joe Biden),⁵⁷⁶ el DHS había devuelto a más de 71,021⁵⁷⁷ personas a México: un país donde es sumamente complicado que puedan llevar un seguimiento adecuado de su procedimiento de asilo, y donde su vida e integridad corren peligro, e incluso donde pueden sufrir persecución a manos del crimen organizado o ser sometidas a tortura.⁵⁷⁸ Por lo anterior, el Programa viola las disposiciones legales internacionales respecto de las cuales Estados Unidos se encuentra obligado tanto en materia de acceso a la justicia y debido proceso como en asilo, protección contra la devolución y protección contra la tortura, y que se encuentran contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículos 7o. y 14.1), que ratificó en 1992 la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o

⁵⁷² A pesar de que los MPP no eran aplicables a ciudadanos mexicanos, organizaciones documentaron la devolución de varias personas de nacionalidad mexicana bajo el programa. Brigida, A. C., “Mexican Asylum Seekers Are Facing Long Waits at the U.S. Border. Advocates Say That’s Illegal”, *Time*, 2019.

⁵⁷³ DHS, “Migrant Protection Protocols”, Washington D. C., 2019.

⁵⁷⁴ CBP, “Guiding Principles for Migrant Protection Protocols (MPP)”, Washington D. C., 2019.

⁵⁷⁵ Garza, R., “Trump’s War on Asylum-Seekers Is Endangering Pregnant Women”, Nueva York, ACLU, 2019; Human Rights Watch, “«Like I’m Drowning» Children and Families Sent to Harm by the Us «Remain in Mexico» Program”, Nueva York, HRW, 2021, p. 22.

⁵⁷⁶ DHS, “Declaración del DHS sobre la suspensión de nuevos registros en el programa de protocolos de protección a migrantes”, Washington D. C., 2021.

⁵⁷⁷ TRAC Immigration, “Details on MPP (Remain in Mexico) Deportation Proceedings”, Nueva York, Syracuse University, 2021; US Department of Homeland Security, “Migrant Protection Protocols Fy2021”, Washington D. C., DHS, 2021.

⁵⁷⁸ Del Valle, G., “Trump’s Remain in Mexico Policy is Causing Asylum-Seekers to Miss Court Dates-and Get Deported”, *Vice*, 2019.

Degradantes de 1984 (artículos 3o.), que ratificó en 1994, y el Protocolo de 1967 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (artículo I.1), que ratificó en 1968.

Asimismo, los MPP violan el propio derecho nacional estadounidense en materia de asilo, que se encuentra codificado en la Refugee Act 1980, la cual pretendió implementar las obligaciones de Estados Unidos bajo el Protocolo de 1967 e incorporó las protecciones sustantivas de la Convención de 1951 para “revisar y regularizar los procedimientos que rigen la admisión de refugiados en los Estados Unidos” y hacer que la ley “refleje claramente las obligaciones legales [de Estados Unidos] en virtud de acuerdos internacionales”.⁵⁷⁹

Los MPP socavan las posibilidades de las personas bajo el programa de acceder al asilo al dificultarles conseguir un abogado que los representara en Estados Unidos. Además, se les hace depender de los servicios humanitarios limitados y sobrecargados disponibles en las ciudades mexicanas fronterizas más peligrosas, como Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo y Matamoros. También han significado violaciones al derecho al debido proceso, ya que durante su vigencia han tenido lugar notificaciones deficientes a las personas bajo el programa, que han resultado en la pérdida de derechos y han creado el riesgo de que no asistan a las audiencias por causas ajenas a ellas. Así pues, si las personas no llegan a la Corte, se les deporta en ausencia y se viola su derecho a una audiencia plena e imparcial y se les priva de su derecho de solicitar asilo.⁵⁸⁰

Este programa ha expuesto a los migrantes y solicitantes de asilo a peligros letales: está documentado que en su camino hacia y desde los tribunales estadounidenses para oír sus resoluciones de asilo y migración, y en la calle en México, mientras buscan trabajo y comida, han sido golpeados, secuestrados y violados. Por ejemplo, a enero de 2021, Human Rights First documentó más de 1,500 casos de violaciones, secuestros, tortura y otros ataques violentos a las personas devueltas a México bajo los MPP.⁵⁸¹ Sin embargo, el discurso que usó el gobierno del expresidente Trump fue que los MPP eran una “alternativa” a la separación de familias, una forma de reducir la sobrepoblación en los centros de detención y una de las iniciativas del DHS más “exitosas” que alcanzó una “eficacia operacional”

⁵⁷⁹ US Supreme Court, “*Ins V. Stevic*, 467 U.S. 407”, 1984, pp. 425 y 426.

⁵⁸⁰ Human Rights Watch “«Like I’m Drowning»...”, *cit.*, pp. 28-39.

⁵⁸¹ Human Rights First, “Human Rights First Welcomes Admission of First Asylum Seekers Forced to «Remain in Mexico» after Two Years of Danger and Delay”, Nueva York, HRF, 2021.

al reducir el número de solicitantes de asilo que llega a la frontera sur de Estados Unidos.⁵⁸²

Estas afirmaciones claramente cierran los ojos a los peligros a los que se enfrentan las personas que son devueltas a México, pero que bajo la óptica de los altos mandos de la administración del expresidente Trump, como Mark Morgan, excomisionado del ICE, fueron calificados como “anecdóticos”.⁵⁸³ Sin embargo, como es bien sabido, México es un espacio donde los migrantes irregulares y solicitantes de asilo sufren violencia, abusos, delitos, e incluso la muerte: es un país destruido y desposeído por masacres y desapariciones forzadas (San Fernando, Cadereyta, Ayotzina-pa, etcétera), ejecuciones, linchamientos, feminicidios, homicidios, crímenes contra personas LGBT, trata sexual y laboral, reclutamientos forzados por parte del crimen organizado, secuestros, extorsiones, guerras entre cárteles, etcétera, todas situaciones ampliamente documentadas, especialmente por la sociedad civil organizada en México.⁵⁸⁴

B. “Declaración Conjunta México-Estados Unidos” de junio de 2019

El 31 de mayo de 2019, el expresidente Donald J. Trump amenazó con imponer un régimen arancelario a las exportaciones de los productos mexicanos de forma progresiva a partir del 10 de junio de 2019 en caso de que el gobierno mexicano no hiciera algo decisivo para frenar la migración irregular centroamericana. En este contexto de amenazas veladas y mediáticas, el 7 de junio de 2019 se firmó la “Declaración Conjunta México-Estados Unidos”. Este instrumento, que no es reconocido por el sistema jurídico mexicano como acuerdo internacional, implicó acciones de ambos gobiernos en tres ejes: 1. en seguridad, porque implicó el despliegue de la Guardia Nacional, prioritariamente en la frontera sur de México; 2. en la amplia-

⁵⁸² US Department of Homeland Security, “Assessment of the Migrant Protection Protocols (MPP) October 28, 2019”, 2019.

⁵⁸³ White House, “Press Briefing by Acting CBP Commissioner Mark Morgan”, Washington, D. C., 2019.

⁵⁸⁴ REDODEM, “Migrantes en México: recorriendo un camino de violencia. Informe 2016”, 2017, disponible en: <http://redodem.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Redodem-2016.pdf>. “El Estado indolente: recuento de las violencias en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México. Informe 2017”, 2018, disponible en: <http://redodem.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Redodem-2017.pdf>. Suárez, Ximena et al., “Un camino de impunidad. Miles de migrantes en tránsito enfrentan abusos y medidas severas en México”, 2015, disponible en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/09/Camino-de-Impunidad_Espanol-1.pdf.

ción de los MPP a otros puntos de la frontera, y 3. en el desarrollo de una estrategia regional, a través del Plan de Desarrollo Integral, que busca un aumento de inversión en México y Centroamérica, pero sin dar datos sobre aportaciones económicas u otras consideraciones.⁵⁸⁵

La firma de este documento se acompañó de un instrumento accesorio denominado “Acuerdo suplementario entre Estados Unidos y México”,⁵⁸⁶ que manifiesta:

Estados Unidos y México iniciarán negociaciones para establecer los términos definitivos de un acuerdo bilateral vinculante para abordar el reparto de la carga y la asignación de la responsabilidad de procesar las solicitudes de refugio de los migrantes.

Como mínimo, dicho acuerdo incluiría, de conformidad con las obligaciones legales nacionales e internacionales de cada parte, un compromiso bajo el cual cada parte aceptaría la devolución y procesaría las solicitudes de estatus de refugiado de nacionales de terceros países que hayan cruzado el territorio de una de las partes para llegar a un puerto de entrada o entre puertos de entrada de la otra parte.

Con este acuerdo México se comprometió a otorgar permisos de estancia para las personas que fueran devueltas de Estados Unidos, durante la resolución de sus procedimientos. Al respecto, la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, declaró que se ofrecerían oportunidades laborales, acceso a la salud y educación a las personas migrantes en México.⁵⁸⁷ Sin embargo, el comisionado del INA, Francisco Garduño Yáñez, desvirtuó estas declaraciones, y señaló que se había contemplado un programa de becas y trabajos temporales con control, pero no se preveía apoyarlos con vivienda y trabajo.⁵⁸⁸

En términos prácticos, estos instrumentos de junio de 2019 constituyeron un “acuerdo de tercer país seguro” *de facto* para México, aunque por razones políticas no se le haya dado esa denominación. Claramente México no tiene las condiciones para ser un país seguro para los solicitantes de asilo

⁵⁸⁵ SRE, “Declaración conjunta México-Estados Unidos”, 2019.

⁵⁸⁶ “Texto íntegro del acuerdo”, *La Jornada*, 15 de junio de 2019.

⁵⁸⁷ “El diálogo es para construir acuerdos: ofreceremos oportunidades laborales, acceso a la salud y educación a las personas migrantes en territorio nacional, para aquellas que entren de forma ordenada, regulada y segura. Veamos hacia adelante. #Méxicounidosegrande”, @M_OlgaSCordero, *Twitter*, 2019.

⁵⁸⁸ “Instala INM 12 puntos en frontera sur, prevé deportar dos mil 500 al día”, *Notimex*, 18 de junio de 2019.

que ha definido el ACNUR, sino más bien es un espacio donde los derechos humanos y las vidas de estas personas no están a salvo.⁵⁸⁹

*C. Directiva Asylum Eligibility and Procedural Modifications,
de julio de 2019*

La directiva Asylum Eligibility and Procedural Modifications, emitida conjuntamente por el DHS y el Department of Justice (DOJ), acabó de bloquear el sistema de asilo de Estados Unidos para los centroamericanos. Esta normativa señala que sólo pueden solicitar asilo en la frontera sur de Estados Unidos quienes: a) hayan pedido asilo en otro tercer país “seguro” por el que hayan transitado y se les haya negado dicha protección; b) hayan sido víctimas de formas “severas” de tráfico de personas, o c) hayan transitado por algún país que no sea parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o de la Convención contra la tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes de 1984.

Es de notarse que no existe excepción alguna en caso de que los solicitantes de asilo sean niños, así que a quienes no se encuentren en alguna de las excepciones señaladas se les inicia un proceso de deportación rápida y se les traslada a sus países. Como México es parte de las convenciones de 1951 y de 1984, sólo califican como excepciones a la restricción de solicitar asilo en la frontera México-Estados Unidos las dos primeras, quedando así bloqueado el acceso al asilo para la mayoría de centroamericanos que transitan por México hacia ese país en busca de protección internacional.⁵⁹⁰

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

⁵⁸⁹ Ortega Velázquez, Elisa, *¿México como tercer país (in)seguro? El asilo como derecho humano en disputa*, México, UNAM-IIJ, 2020.

⁵⁹⁰ Department; US Homeland Security and US Executive Office for Immigration Review, “Asylum Eligibility and Procedural Modifications”, Washington, D. C., US Homeland Security Department, 2019.

con ese país y al solicitante de asilo se le haya garantizado un “procedimiento completo y justo” ahí.⁵⁹¹

El 11 de septiembre de 2019 la Corte Suprema de Estados Unidos desechó las primeras impugnaciones legales de la directiva, dando una primera victoria al gobierno del expresidente Trump.⁵⁹² Ello a pesar de la incongruencia que representa el considerar tanto a México como a los países centroamericanos como terceros países “seguros”, ya que justamente son los países de origen de solicitantes de asilo por el clima generalizado de inseguridad y las violaciones sistemáticas de derechos humanos que prevalecen en sus territorios. A pesar de esto, dos cortes federales de apelaciones confirmaron el bloqueo a la directiva, primero en julio de 2020 y luego en febrero de 2021.⁵⁹³

D. Acuerdos de tercer país “seguro” con Centroamérica de 2019

Otra de las estrategias del gobierno del expresidente Trump en 2019 para vaciar el derecho de asilo fue la firma de acuerdos de “tercer país seguro” con los países de Centroamérica, independientemente de la nomenclatura final que tomaron, los cuales estuvieron mediados —al igual que en el caso de México— por amenazas de orden comercial y político para su concreción.⁵⁹⁴

En el caso de Guatemala, debido a amenazas estadounidenses de imponerle aranceles si no lograba reducir el número de migrantes de ese país o que pasan por él rumbo a Estados Unidos, el gobierno guatemalteco aceptó los términos del acuerdo anunciado por Trump el 26 de julio de 2019. El acuerdo prevé que quienes solicitan asilo en Estados Unidos, pero han pasado previamente por Guatemala, sean llevados de nuevo a este país para que puedan permanecer allí como asilados en caso de reunir las condiciones requeridas.⁵⁹⁵ Estados Unidos ve esto como un acuerdo de tercer país seguro.

⁵⁹¹ Human Rights First, “Trump Administration’s Third-Country Transit Bar Is an Asylum Ban That Will Return Refugees to Danger”, Nueva York, Human Rights First, 2019.

⁵⁹² U. S. Supreme Court, “William P. Barr, Attorney General, Et Al. V. East Bay Sanctuary Covenant, Et Al. (No. 19a230)”, Washington, D. C., US. Supreme Court, 2019.

⁵⁹³ American Civil Liberties Union, “East Bay V. Barr. Updated: February 16, 2021”, Nueva York, ACLU, 2021.

⁵⁹⁴ US Department of Homeland Security, “Fact Sheet: DHS Agreements with Guatemala, Honduras, and El Salvador”, Washington D. C., US Department of Homeland Security, 2019.

⁵⁹⁵ Semple, Kirk, “Qué significa el acuerdo que firmaron Estados Unidos y Guatemala en materia de asilo”, *The New York Times*, 30 de julio de 2019.

En el caso de El Salvador, el 20 de septiembre de 2019, el presidente Nayib Bukele firmó un acuerdo asimilable a la figura del tercer país seguro, aunque no fue llamado explícitamente así. Mediante este acuerdo, El Salvador se comprometió a recibir a personas de cualquier nacionalidad que soliciten o hayan solicitado asilo en Estados Unidos. Con similitudes al acuerdo pactado con Guatemala, en el documento no hay menciones de acciones para fortalecer el estatus de los migrantes salvadoreños, pero sí abrió la puerta para que Estados Unidos enviara hacia El Salvador a los solicitantes de asilo que no quiere.⁵⁹⁶ Finalmente, el 21 de septiembre de 2019 el gobierno hondureño también hizo público el anuncio de un acuerdo muy similar al aceptado por sus dos vecinos, Guatemala y El Salvador. El acuerdo señala que Estados Unidos podrá deportar a Honduras a los solicitantes de asilo que hayan pasado por este último país en su camino hacia el norte.⁵⁹⁷

Claramente, la firma de estos tres acuerdos de tercer país “seguro” de asilo con los países centroamericanos que producen el mayor número de solicitantes de asilo en la región fue una estrategia más del gobierno de Trump para desvirtuar por completo el derecho de asilo. Si ya resultaba completamente inadecuada la consideración de México como tercer país “seguro” *de facto*, poner en ese papel a los países productores de refugiados, en donde existen las tasas de homicidio más altas en el mundo, como son el caso de El Salvador y Honduras,⁵⁹⁸ carece de todo sentido. En este sentido, la nueva administración en Estados Unidos, acorde a las promesas electorales de Joseph Biden Jr. en materia migratoria, suspendió el 6 de febrero de 2021⁵⁹⁹ los tres acuerdos de tercer país seguro con Centroamérica, los cuales no sólo desnaturalizaron el derecho de asilo, sino que desafiaron también todo sentido común.

⁵⁹⁶ Rauda Zablah, Nelson, “El acuerdo que convirtió a El Salvador en otro cómplice de Trump”, *El Faro*, 23 de septiembre de 2019.

⁵⁹⁷ “Crisis migratoria: Honduras acepta recibir a solicitantes de asilo deportados por EE.UU.”, *BBC News Mundo*, 26 de septiembre de 2019.

⁵⁹⁸ UNODC, “Global Study on Homicide. Homicide Trends, Patterns and Criminal Justice Response”, Vienna, UNODC, 2019, p. 17; Asmann, Parker y Jones, Katie, “Balance de *Insight Crime* de los homicidios en 2020”, *Insight Crime*, Argentina, 2020.

⁵⁹⁹ Blinken, Antony J., “Suspending and Terminating the Asylum Cooperative Agreements with the Governments El Salvador, Guatemala, and Honduras”, Washington D. C., US Department of State, 2021.

2. México: el guardia fronterizo de Estados Unidos

A. Detención y deportación para una “migración segura, ordenada y regular”

Ante el fenómeno de las caravanas, la primera respuesta gubernamental del gobierno del presidente López Obrador, y acorde con sus promesas electorales,⁶⁰⁰ fue tener una política “humanitaria” que incluyó el otorgamiento de visas por razones humanitarias, y se otorgaron 10,571 visas a nacionales de Honduras, El Salvador y Guatemala en enero de 2019.⁶⁰¹ A la par, en mayo de 2019 el gobierno presentó el “Plan de Desarrollo Integral: El Salvador, Guatemala, Honduras, México”, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en aras de que las personas de la región no tengan que migrar. Este proyecto gira en torno a cuatro ejes: 1) desarrollo económico: fiscalidad e inversión, integración comercial, energética y logística; 2) bienestar social: educación, salud y trabajo; 3) sostenibilidad ambiental y gestión de riesgos, y 4) gestión integral del ciclo migratorio con seguridad humana: derechos, medios de vida y seguridad centrada en las personas.⁶⁰²

No obstante, la estrategia humanitaria no duró demasiado: la alternancia política que tuvo lugar en México, la “nueva” visión pro-derechos humanos del gobierno entrante y la continua crisis humanitaria que se vive en Centroamérica tuvieron un “efecto llamada”, y las caravanas centroamericanas siguieron y llegaron a la frontera sur de México. Entonces, se dio un viraje a la política migratoria mexicana y se retomaron sus dos ejes esenciales: detención y deportación. Con estas añejas estrategias, comunes a todos los gobiernos mexicanos, se disminuyó drásticamente el otorgamiento de visas humanitarias y aumentaron la separación de familias, la sobrepoblación en las estaciones migratorias, la falta de acceso a la salud, y las violaciones a los derechos al debido proceso y a la protección internacional.⁶⁰³ Eso sí, la actuación del gobierno mexicano ha estado cobijada por el lema principal

⁶⁰⁰ “Donde come uno, comen dos: López Obrador. El morenista declaró que el fenómeno migratorio no se debe de atender con medidas coercitivas, sino ofreciendo empleo y desarrollo a los centroamericanos”, *Reporte Índigo*, 21 de octubre de 2018.

⁶⁰¹ Segob, “Boletín mensual de estadísticas migratorias 2019”, México, Registro e Identidad de Personas, Unidad de Política Migratoria, 2019, p. 116.

⁶⁰² CEPAL, “Plan de desarrollo integral: El Salvador, Guatemala, Honduras, México”, Santiago de Chile, 2019.

⁶⁰³ Alianza Américas, “La frontera sur es una tortura silenciosa: misión de observación”, México, 2019.

de los Pactos de Marrakech de 2018 sobre migrantes y refugiados “migración segura, ordenada y regular”, de los cuales fue un grande impulsor.

Especialmente, México aumentó el número de detenciones y deportaciones de los nacionales de Honduras, Guatemala y El Salvador, y en 2019 llegó a una cifra récord, que muestra un “eficaz” abordaje de la crisis migratoria por parte del gobierno mexicano respecto a estos países:

<i>País</i>	<i>Detenciones 2019</i>	<i>Deportaciones 2019</i>
Honduras	78,232	72,125
Guatemala	52,412	50,794
El Salvador	21,494	20,039
Total	152,138	142,958
Total anual (todas nac.)	182,940	149,812
% CA del total	83.16%	95.42%

FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Segob.⁶⁰⁴

Bajo el gobierno del expresidente Trump, México tuvo la encomienda de hacer impenetrable su frontera sur para que la migración centroamericana no llegara a su territorio, actuando como una frontera extendida de Estados Unidos y como un verdadero muro fronterizo. De hecho, el “Plan de Migración y Desarrollo”, presentado en diciembre de 2019 por el canciller mexicano Marcelo Ebrard, señala que el flujo de migrantes que llegó a la frontera sur de Estados Unidos pasó de 144,116 personas en mayo de 2019 a 42,710 a noviembre del mismo año, lo que indica una disminución del 70.4%.⁶⁰⁵ Sin embargo, los costos en materia de derechos humanos de los migrantes y solicitantes de asilo centroamericanos son altos, situación que parece no ser relevante para ninguno de los gobiernos: ni los de origen ni los de tránsito o destino.

B. “*Quédate en México*”: *el tercer país (in) “seguro”*

El 20 de diciembre de 2018, el gobierno de México, a través de la cancillería, utilizó un discurso humanitario para justificar su aceptación del

⁶⁰⁴ Segob, “Boletín mensual...”, *cit.*, pp. 124, 128 y 133.

⁶⁰⁵ Ebrard, Marcelo, “Presentan resultados del plan para atender causas de migración en Centroamérica”, *Lopezobrador.org*, 26 de diciembre de 2019.

Programa “Quédate en México”, que le fue impuesto por Estados Unidos de manera “unilateral”, señalando que⁶⁰⁶

1. Autorizará, por razones humanitarias y de manera temporal, el ingreso de ciertas personas extranjeras provenientes de Estados Unidos que hayan ingresado a ese país por un puerto de entrada o que hayan sido aprehendidas entre puertos de entrada, hayan sido entrevistadas por las autoridades de control migratorio de ese país, y hayan recibido un citatorio para presentarse ante un Juez Migratorio. Lo anterior con base en la legislación mexicana vigente y los compromisos internacionales suscritos, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo, así como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, entre otros.

2. Permitirá que las personas extranjeras que hayan recibido un citatorio soliciten su internación a territorio nacional por razones humanitarias en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, permanezcan en territorio nacional bajo la condición de “estancia por razones humanitarias”, y puedan realizar entradas y salidas múltiples del territorio nacional.

3. Garantizará que las personas extranjeras que hayan recibido su citatorio gocen plenamente de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales de los cuales es parte el Estado mexicano, así como en la Ley de Migración. Tendrán derecho a un trato igualitario sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos, así como la oportunidad de solicitar un permiso para trabajar a cambio de una remuneración, lo que les permitirá solventar sus necesidades básicas.

4. Procurará que la implementación de las medidas que tome cada gobierno se coordine a nivel técnico-operativo con la finalidad de desarrollar mecanismos que permitan la participación de las personas migrantes con citatorio en su audiencia ante un Juez Migratorio estadounidense, el acceso sin interferencias a información y servicios legales, así como para prevenir fraudes y abusos.

Las acciones que tomen los gobiernos de México y de Estados Unidos no constituyen un esquema de Tercer País Seguro, en el que se obligaría a las personas migrantes en tránsito a solicitar asilo en México. Están dirigidas a facilitar el seguimiento de las solicitudes de asilo en los Estados Unidos, sin que eso implique obstáculo alguno para que cualquier persona extranjera pueda solicitar refugio en México.

El Gobierno de México reitera que toda persona extranjera deberá observar la Ley mientras se encuentre en territorio nacional.

⁶⁰⁶ SRE, “Comunicado: posicionamiento de México ante la decisión del gobierno de EUA de implementar la sección 235(B)(2)(C) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, 20 de diciembre de 2018”, México, 2018.

Este Programa, cuyas acciones están lejos de ser humanitarias, no sólo fue aceptado por el gobierno mexicano en diciembre de 2018, sino que fue ampliado a través de la “Declaración Conjunta México-Estados Unidos” y su acuerdo suplementario de junio de 2019. Al permitir que miles de personas en situación de vulnerabilidad se devuelvan a su territorio en condiciones inhumanas e inseguras, México se convirtió en cómplice de las políticas de vaciamiento del derecho de asilo desplegadas por la administración del expresidente Donald J. Trump, además de ser *de facto* un tercer país de asilo, pero inseguro.⁶⁰⁷

El Programa “Quédate en México” es manifiestamente contrario a la legislación mexicana y al derecho internacional, los cuales reconocen tanto el derecho a solicitar asilo y el principio de no devolución como el derecho de las personas a no ser sometidas a tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes, y los principios de unidad familiar e interés superior de la niñez.⁶⁰⁸ Además de esto, en términos formales, el acuerdo de junio de 2019 que amplió este programa fue firmado por un servidor público de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuyas funciones y competencias no le permiten firmar un tratado internacional,⁶⁰⁹ ya que la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas suscritos por el Ejecutivo Federal es una atribución exclusiva del Senado de la República.⁶¹⁰ Asimismo, el acuerdo migratorio se realizó sin coordinación con la Secretaría de Gobernación, autoridad con la competencia en asuntos migratorios, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 27, fracción V).

⁶⁰⁷ Ortega Velázquez, Elisa, “México como tercer país ¿seguro? Instrumentalización del derecho de asilo”, *Frontera Norte* 32, 2020.

⁶⁰⁸ A nivel internacional se pueden señalar: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (artículo 33) y su Protocolo de 1967 (artículo I), ratificados por México en el 2000; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 7o. y 14.1), ratificado en 1981; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984 (artículo 3o.), ratificada en 1986; la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1966 (artículos 5.2, 17 y 19), ratificada en 1981, y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, ratificada en 1990. A nivel nacional se encuentran la Constitución (artículos 1o. y 11); la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2011; la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 2017, y la Ley General sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2014.

⁶⁰⁹ El Acuerdo fue firmado por el consultor jurídico adjunto, Alejandro Celorio, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por instrucciones de la presidencia de la República. FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo». Contexto de riesgo y violaciones a los derechos humanos de personas sujetas al programa «Quédate en México»”, México, FJED, Asylum Access México, IMUMI, Wola, 2020, p. 39.

⁶¹⁰ Artículo 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante la vigencia de este programa, de enero de 2019 a febrero de 2021 fueron devueltas 71,021⁶¹¹ personas desde Estados Unidos a ciudades de la frontera norte mexicana, donde han enfrentado una multiplicidad de situaciones de riesgo social, agravadas en razón de la edad, el género, la etnia, la orientación sexual y la preferencia de género, como:⁶¹²

- Violencia, que resulta de las operaciones de las organizaciones criminales (secuestros, robos, extorsión) y autoridades estatales.
- Carencia de condiciones de estancia dignas en México mientras esperan la resolución de sus solicitudes de asilo en Estados Unidos (falta de documentación migratoria con autorización para trabajar, pobreza, discriminación, obstáculos para el derecho al acceso a un trabajo digno, imposibilidad de acceder a servicios bancarios, dificultades para el ejercicio del derecho a la educación, salud, vivienda, entre otros).
- Vulnerabilidad frente a la trata de personas con fines de explotación laboral o sexual, así como otras formas de esclavitud moderna.
- Riesgos frente a la militarización fronteriza en México y políticas persecutorias.

El Programa “Quédate en México” pone en riesgo la integridad, la vida y la salud de las personas migrantes y solicitantes de asilo, por el contexto de extremo riesgo que prevalece en algunas ciudades de la frontera mexicana, situadas en estados mexicanos que el mismo gobierno estadounidense considera como de “alto riesgo” en materia de criminalidad y secuestros, por lo que recomienda a sus ciudadanos no viajar ahí; por ejemplo, Tamaulipas (Matamoros y Nuevo Laredo), Chihuahua (Ciudad Juárez), Coahuila (Piedras Negras), Sonora (Nogales).⁶¹³ Sin embargo, las personas solicitantes de asilo sujetas al Programa “Quédate en México” han sido enviadas a estas ciudades, que históricamente han adolecido de altos niveles de violencia, impunidad, corrupción y control por parte de grupos del crimen organizado.⁶¹⁴

De este modo, México no ha brindado las condiciones mínimas para la seguridad de las personas que se ha comprometido a recibir de Estados Unidos. Esta desprotección estatal hace que estas personas sean más vulne-

⁶¹¹ Immigration, “Details on MPP (Remain in Mexico) Deportation Proceedings”, Security, “Migrant Protection Protocols Fy2021”.

⁶¹² FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...”, *cit.*, p.12.

⁶¹³ “Mexico Travel Advisory”, *Travel.State.Gov*, Washington, D. C., 2021.

⁶¹⁴ INEGI, “Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (Envipe) 2020. Principales resultados”, 2020.

rables de ser víctimas de delitos graves, como asesinatos, secuestros, desapariciones, abuso sexual, tortura y extorsión. Además, la falta de condiciones para vivir una vida digna, como tener acceso a empleo, vivienda, salud y educación, hacen que muchas personas sujetas al programa sobrevivan en el territorio mexicano muy por debajo del umbral de la pobreza multidimensional, lo cual no sólo es un obstáculo significativo para el disfrute de sus derechos humanos, sino que las expone a ser víctimas de diversos tipos de explotación de parte de actores estatales, empresariales o criminales.⁶¹⁵

La situación de las personas procedentes de Centroamérica, y que intentan acogerse a la protección internacional en Estados Unidos y cruzan por México, no es alentadora. No sólo no pueden acceder al asilo en Estados Unidos (o se les dificulta al máximo), sino que, en México, que es el “tercer país seguro” *de facto* en el cual podrían obtenerlo, no tienen posibilidades muy significativas de lograrlo. De un lado, porque México actúa de manera firme y rápida en su detención y deportación (o devolución en caliente) desde su llegada a la frontera sur, tal como demuestra, por ejemplo, la rápida disolución de la caravana migrante de enero de 2020. Y, de otro lado, porque, en caso de que puedan solicitar asilo en México, se enfrentan a un sistema de asilo lento y deficiente que no los protege contra la devolución, porque está plagado de obstáculos jurídicos y prácticos, que producen un derecho humano al asilo sin contenido y sistemáticamente no realizable para las personas con necesidades de protección internacional como éstas.⁶¹⁶

Las cifras de la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado de 2019 ejemplifican lo anterior, pues sólo un 21% de los nacionales de El Salvador, Guatemala y Honduras pudo obtener protección internacional en México:

<i>País</i>	<i>Solicitudes de asilo</i>	<i>Concesión de asilo y protección complementaria</i>	<i>Tasa de aprobación</i>
El Salvador	9,045	2,354	26%
Guatemala	3,799	457	12%
Honduras	30,093	6,209	20%
Total	42,937	9,020	21%

FUENTE: elaboración propia con datos de la Comar.⁶¹⁷

⁶¹⁵ FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...”, *cit.*, p. 62.

⁶¹⁶ Ortega Velázquez, Elisa, “Niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo en México: una crítica a los defectos del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 152, 2018, p. 152.

⁶¹⁷ Comar, “La Comar en números, actualización al mes de diciembre de 2019”, México, Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado, 2019.

Finalmente, el Programa ha implicado que el gobierno de México otorgue funciones de control migratorio a la Guardia Nacional —compuesta mayoritariamente por militares— por encima de las competencias que por ley sólo competen al Instituto Nacional de Migración y sus agentes.⁶¹⁸ De hecho, en las negociaciones de la Declaración Conjunta de junio de 2019 que expandió el Programa, el canciller mexicano, Marcelo Ebrard, presentó ante la delegación estadounidense —como avance— la intención de desplegar 6,000 elementos de la Guardia Nacional en la frontera sur de México para contener el flujo migratorio centroamericano.⁶¹⁹

Así pues, el gobierno federal mexicano, a propósito de los compromisos asumidos en la Declaración Conjunta, comenzó a seguir el enfoque estadounidense, que históricamente se ha caracterizado por considerar a las personas migrantes como problemas de seguridad nacional.⁶²⁰ Estas acciones han sido posibles a través de “una maraña de disposiciones jurídicas que permiten a la Guardia Nacional —desde su naturaleza militar— realizar funciones de control, verificación y revisión migratoria, con especial énfasis en la detención; a pesar del discurso formal y garantista de la Ley de Migración y de la política migratoria en general”.⁶²¹

Así pues, la política de militarización de 2019 es resultado de la implementación de las responsabilidades asumidas por México a partir del Acuerdo de junio 2019, a través de las cuales, para “ordenar” la migración irregular, terminó de militarizar su frontera sur con la recién estrenada “Guardia Nacional”. Esto ha implicado una sistemática persecución y un uso desproporcionado de la fuerza en contra de las personas migrantes y solicitantes de asilo. Los agentes de la Guardia Nacional, haciendo uso de eufemismos como “rescate” y “resguardo”, en realidad hacen detenciones, tomando como aparente modelo la actuación de la patrulla fronteriza estadounidense. Así, la actuación de la Guardia Nacional ha incluido el uso de escudos de seguridad, golpes, piedras y gases lacrimógenos, para impedir el ingreso de migrantes y solicitantes de asilo por la frontera sur mexicana.⁶²² Por ejemplo, la caravana migrante que llegó a México en enero de 2020,

⁶¹⁸ Morales Vega, Luisa G., “Revisión crítica de la migración irregular como riesgo a la seguridad nacional”, *Revista da Faculdade Mineira de Direito* 23, núm. 45, 2020, p. 120.

⁶¹⁹ Ebrard, M., “Informe al senado del 14 de junio”, México, SRE, 2019.

⁶²⁰ FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...”, *cit.*, p. 29.

⁶²¹ Morales Vega, Luisa G., “El entramado normativo de la detención migratoria en México: un dispositivo biopolítico”, en Ortega Velázquez, Elisa (ed.), *Derecho y migración forzada: aportes desde los estudios biopolíticos y necropolíticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

⁶²² Henríquez, E., “GN lanza gases lacrimógenos y frena a migrantes en el Suchiate”, *La Jornada*, México, 20 de enero de 2020.

antes del inicio de la pandemia por Covid-19, fue recibida por la Guardia Nacional en un operativo muy similar a los que ejecuta la patrulla fronteriza de Estados Unidos.⁶²³

De este modo, en contraposición con sus obligaciones asumidas en materia de derechos humanos, México ha implementado políticas migratorias con enfoques de seguridad nacional, a través del control fronterizo, la externalización de las fronteras y la militarización en los últimos años. El uso de los cuerpos de seguridad nacional en labores migratorias es causa de violaciones graves a los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo. Como la práctica en México demuestra, los operativos de la Guardia Nacional en materia migratoria han aumentado el número de deportaciones, lo cual no es un asunto que incida en el papel que debe tener este cuerpo de seguridad en la erradicación de la comisión de delitos, como el tráfico y la trata de personas.⁶²⁴

Aún más, el acorralamiento de personas migrantes en las fronteras, aunado a su persecución en ciudades fronterizas y albergues de la sociedad civil, ha generado un escenario desfavorable para las personas defensoras de los derechos de las personas migrantes y personas con necesidad de protección internacional.⁶²⁵ Al respecto, la CNDH se ha pronunciado en contra de la militarización del INM, entre otras acciones a través del nombramiento de personas con perfil militar para conducir sus representaciones u oficinas en dieciocho de las 32 entidades federativas.⁶²⁶

III. UN DERECHO AL ASILO VACÍO: LOS MIGRANTES IRREGULARES Y SOLICITANTES DE ASILO COMO RIESGO BIOLÓGICO ANTE LA PANDEMIA POR COVID-19

Desde la peste negra en el siglo XIV hasta la fiebre amarilla en el siglo XIX, la historia muestra que las fronteras se cierran bruscamente durante las pandemias. Así, desde que se declaró la pandemia por Covid-19, los gobiernos alrededor del mundo han impuesto restricciones fronterizas en aras de frenar la propagación del virus. Se estima que entre marzo y mayo de 2020, el 93% de la población mundial residía en países con algún tipo de restricción sobre

⁶²³ Pradilla, A., “México insiste en ser la primera línea del muro de Trump”, *The Washington Post*, 20 de enero de 2020.

⁶²⁴ Artículo 7o. de la Ley de la Guardia Nacional de 2019.

⁶²⁵ FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...”, *cit.*, p. 87.

⁶²⁶ CNDH, “CNDH, casas y albergues para migrantes expresan preocupación por militarización”, México, 2020.

la movilidad de las personas. Un escenario de desplazamientos restringidos a nivel global no sólo es excepcional, sino también anómalo, dado que la movilidad humana ha acompañado siempre, con mayor o menor intensidad, la historia de la humanidad.⁶²⁷

Si bien la movilidad no ha cesado del todo, la pandemia por Covid-19 ha traído consigo limitaciones importantes a los desplazamientos de personas, quienes han ocasionado que éstos sean más complejos y arriesgados que en otros momentos. Claramente hay personas que han sufrido esta situación de una manera más acuciante; por ejemplo, aquellas que habían iniciado un viaje forzadas por circunstancias extremas en sus lugares de origen, por la existencia de conflictos o violencia extrema, por violaciones sistemáticas a sus derechos o por persecuciones por razones políticas, étnicas, religiosas o sexuales, etcétera. Para 2020 esta población sumó un poco más de ochenta millones a nivel global, y un 84% de ésta se ubicó en países en vías de desarrollo.⁶²⁸ La pandemia por Covid-19 ha tenido como efecto añadir una mayor vulnerabilidad e inseguridad a situaciones previamente existentes, como las referidas, y ha hecho que los desplazamientos de estas personas, ya de por sí complejos, ahora sean más precarios y peligrosos, puesto que los conflictos que producen los flujos de refugiados no han cesado, y las personas siguen moviéndose para intentar salvar sus vidas y las de sus familias.

A raíz de la pandemia y las restricciones a la movilidad a nivel global, muchas de las personas desplazadas forzosamente se han quedado bloqueadas a la mitad de sus trayectos en países no seguros.⁶²⁹ Otras que sí han podido llegar a puertos seguros para pedir protección internacional han entrado en periodos de cuarentena confinada (en condiciones no siempre óptimas) y de una larga espera para solicitar asilo, puesto que en muchos países las medidas de confinamiento también han limitado el funcionamiento de los sistemas de asilo. No obstante, muchas otras personas con necesidades de protección internacional ni siquiera han tenido acceso a solicitar asilo, puesto que los Estados de tránsito y destino, con el pretexto

⁶²⁷ CEAR, “Informe «situación de las personas en necesidad de protección internacional ante la Covid-19»”, Madrid, 2020, p. 5.

⁶²⁸ ACNUR, “Mid-Year Trends Report 2020”, Ginebra, 2020; “El desplazamiento forzado supera los 80 millones de personas a mediados de 2020 en un momento en que la Covid-19 pone a prueba la protección a personas refugiadas en todo el mundo”, ACNUR, 2020.

⁶²⁹ ACNUR, “Acnur: es necesario vigilar los daños que podría provocar la pandemia del coronavirus sobre los derechos humanos y los derechos de los refugiados a largo plazo”, 2020.

de no propagar el virus a sus poblaciones, las deportan de manera sumaria al lugar del cual venían huyendo o a países no seguros, con los riesgos que ello conlleva.

De este modo, la pandemia por Covid-19 ha logrado hacer lo que ni los ataques terroristas de 2001 ni la “crisis migratoria” de 2015-2016 pudieron: a las pocas semanas de declararse aquélla, los Estados Unidos cerraron la mayoría de fronteras y suspendieron el derecho de asilo. Así pues, en el contexto contemporáneo el derecho de asilo se enfrenta con numerosos desafíos dados los confinamientos, el cierre de fronteras generalizado, las precarias condiciones de higiene en los campos de refugiados y los problemas económicos que agravan las condiciones de vida de las personas solicitantes de asilo y las refugiadas. Sin embargo, parece que el principal desafío es que los Estados alrededor del mundo han puesto en cuarentena sus obligaciones en materia de protección internacional usando discursos que presentan a las personas perseguidas como un riesgo para la salud pública. Naturalmente, ni Estados Unidos ni México han escapado a estas prácticas, y más bien han reforzado sus prácticas en materia de externalización fronteriza, pero ahora bajo un nuevo discurso: “los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo como riesgo biológico”.

1. *Estados Unidos y la instrumentalización del Covid-19 para desaparecer el asilo*

La pandemia por Covid-19 fue el pretexto perfecto para que el expresidente Trump terminara de imponer su agenda antiinmigrante en un contexto muy adverso para el derecho de asilo que se venía gestando desde el inicio de su administración, y que parecía que había alcanzado su punto álgido en 2019 con el inicio de los Protocolos de Protección al Migrante (MPP) en enero y la firma de los acuerdos de “tercer país seguro” con México, El Salvador, Guatemala y Honduras desde junio. Sin embargo, en 2020 la situación del asilo se tornó aún más difícil por la pandemia, puesto que el gobierno estadounidense, para “frenar la propagación del virus”,⁶³⁰ decidió suspender el derecho de solicitar asilo, sin importar si ya se encontraba un procedimiento de asilo en marcha, como fue para las personas bajo los MPP, o si se trataba de solicitudes nuevas.

⁶³⁰ El gobierno estadounidense, al igual que otros alrededor del mundo, emitió una Declaratoria de Emergencia Sanitaria por Covid-19 (13 de marzo de 2020). The White House, “Declaratoria de emergencia sanitaria por Covid-19”, Washington D. C., TWH, 2020.

A. Aplazamiento del Programa “*Quédate en México*” por el Covid-19

Dada la pandemia, en un comunicado conjunto del DHS y el Department of Justice (DOJ), el 23 de marzo de 2020 se anunció el aplazamiento de las audiencias para las personas sujetas a los MPP.⁶³¹ Esta situación se prolongó casi un año, hasta el 19 de febrero de 2021, una vez que la administración del presidente Joe Biden autorizó la reanudación de los procesos pendientes bajo este programa.⁶³² De este modo, las personas que habían solicitado asilo bajo estos programas tuvieron que permanecer hacinadas en los campamentos y refugios antihigiénicos que se encuentran ubicados en ciudades fronterizas mexicanas, corriendo ahora con un riesgo adicional a los que de por sí ya sufren: contraer el virus, dados la falta de acceso adecuado al agua potable y al saneamiento y el poco o nulo acceso a la atención médica en México, un servicio que en tiempos de pandemia se ha vuelto imprescindible. Por ejemplo, Human Rights Watch descubrió que en Matamoros alrededor de 2,500 solicitantes de asilo vivían en condiciones de hacinamiento en tiendas de campaña que alojan hasta cinco personas, y que cuentan con un escaso acceso a duchas al aire libre y baños portátiles.⁶³³

La suspensión de las audiencias ante las cortes migratorias estadounidenses para las personas bajo el Programa debido a la pandemia por Covid-19 extendió por tiempo indefinido la multiplicidad de situaciones de riesgos en México. Sin embargo, en todo 2020, ni por la emergencia sanitaria el gobierno estadounidense generó medidas mínimas para la prevención o mitigación de los riesgos sociales y de contagio por Covid-19 que han puesto en peligro su vida, su integridad, su salud y otros derechos humanos mientras permanecen en México. Una de ellas hubiera sido permitirles llevar su procedimiento de asilo en libertad condicional en Estados Unidos, siguiendo las normas sanitarias correspondientes (como aplicarles pruebas sanitarias o cuarentenas).⁶³⁴

La respuesta gubernamental, en cambio, fue suspender su derecho de solicitar asilo y obligarlas a elegir entre regresar a sus países de origen, con los riesgos que ello implica, o permanecer en las ciudades fronterizas mexi-

⁶³¹ DHS y DOJ, “Joint DHS/EOIR Statement on MPP Rescheduling”, Washington, D. C., DHS, DOJ, 2020.

⁶³² US Department of Homeland Security, “DHS Comienza a Procesar a Individuos Del MPP a Estados Unidos Para Completar Sus Procedimientos Migratorios”, Washington, D. C., DHS, 2021.

⁶³³ Human Rights Watch, “Estados Unidos: políticas del Covid-19 ponen en riesgo la vida de solicitantes de asilo”, Nueva York, HRW, 2020.

⁶³⁴ “«Like I’m Drowning» Children and Families Sent to Harm by the Us «Remain in Mexico» Program”.

canas más peligrosas bajo este inhumano programa, expuestas a un alto riesgo de violencia y a condiciones potencialmente mortales, sin importar si son adultos, niños, bebés o mujeres embarazadas.

*B. La aplicación del título 42 del USC en tiempos de pandemia:
normas racializadas para desaparecer el asilo*

Desde el 20 de marzo de 2020 ninguna petición de asilo fue admitida, y se facultó a los agentes de la patrulla fronteriza para tomar decisiones con respecto a las personas solicitantes de asilo que llegaran por tierra a la frontera estadounidense.⁶³⁵ Para hacer esto, el gobierno se valió de la Order Suspending Introduction of Certain Persons from Countries Where a Communicable Disease Exists,⁶³⁶ una regulación interina de emergencia que permite que los centros para el control y prevención de enfermedades (CDC) prohíban la entrada a Estados Unidos, por motivos de salud pública, de personas que puedan propagar enfermedades. El fundamento legal de esta normativa es la Public Health Service Act 1944,⁶³⁷ codificada en el título 42 del USC, que autoriza al cirujano general de los Estados Unidos a “suspender” la “entrada de personas (nacionales o extranjeras) o bienes” cuando una “enfermedad transmisible en un país extranjero” plantee “un peligro grave de introducción de dicha enfermedad en los Estados Unidos” y “la suspensión... sea necesaria en interés de la salud pública” (sección §362).

Sin embargo, la Orden de los CDC redefine y amplía la disposición anterior: no impone como requisito que la persona prohibida esté infectada o contagiada, o que represente un peligro para la salud pública, y no requiere una determinación individualizada. La Orden está cuidadosamente elaborada para ser aplicada solamente a “los extranjeros *sin documentos válidos de viaje* que ingresan al país por *tierra*”.⁶³⁸ Es decir, se trata de una norma racializada que sólo es para cierta de clase personas que el gobierno estadouni-

⁶³⁵ Ortega Velázquez, Elisa, “Vidas desechables: deportación de migrantes irregulares, solicitantes de asilo y niños no acompañados de Estados Unidos por Covid-19”, *Nexos*, 2 de septiembre de 2020.

⁶³⁶ US Department of Health and Human Services, “Notice of Order under Sections 362 and 365 of the Public Health Service Act Suspending Introduction of Certain Persons from Countries Where a Communicable Disease Exists”, *Centers for Disease Control and Prevention*, 2020.

⁶³⁷ Esta ley se encuentra codificada en el título 42 del US Code §265.

⁶³⁸ Services, “Notice of Order under Sections 362 and 365 of the Public Health Service Act Suspending Introduction of Certain Persons from Countries Where a Communicable Disease Exists”.

dense considera como “un peligro para la salud pública”, y a quienes coincidentemente les es aplicable el proceso sumario de deportación,⁶³⁹ previsto en la orden ejecutiva Designating Aliens for Expedited Removal,⁶⁴⁰ del 23 de julio de 2019. De este modo, la orden de los CDC es inaplicable a los ciudadanos estadounidenses y residentes legales permanentes, tal como lo contempla el fundamento legal que le dio sustento (sección §362 de la Public Health Service Act 1944).

Como justificación para emitir esta regulación, el gobierno estadounidense alegó que cierta clase de extranjeros —los migrantes irregulares que llegan por tierra a la frontera sur, y dentro de los que se encuentran solicitantes de asilo y niños migrantes no acompañados— podían ser portadores de Covid-19, y que, por tanto, eran “una amenaza para la salud del personal de los centros de detención”.⁶⁴¹ Por ello, facultó a los agentes de la patrulla fronteriza para que, al interceptarlos en sus fronteras (especialmente la sur), los rechazaran y “devolvieran” (primariamente a México, por obvias razones).⁶⁴² Bajo esta política, es casi imposible solicitar asilo, aún tratándose de niños. La única manera en que una persona puede evitar la devolución es manifestar voluntariamente un temor de tortura y que el oficial de la patrulla fronteriza lo estime “razonablemente creíble”.⁶⁴³

De este modo, invocando la pandemia por Covid-19 y haciendo una interpretación mañosa y sin precedentes de la sección §362 de la ley de 1944, la orden se erigió como una normativa alterna en materia migratoria y en una base explícita de deportación para migrantes irregulares, solicitantes de asilo y niños migrantes no acompañados, que son su población objetivo, y violó, al menos, los siguientes derechos de estas personas:

- 1) El derecho de solicitar asilo,⁶⁴⁴ previsto en la Refugee Act 1980, codificada en el título 8 del USC, sección § 1158.
- 2) El derecho de no ser devueltas a lugares donde corran peligro de persecución (principio de no devolución), previsto en el artículo 33

⁶³⁹ American Immigration Council, “A Primer on Expedite Removal”, AIC, 2019.

⁶⁴⁰ US Department of Homeland Security, “Designating Aliens for Expedited Removal”, DHS, 2019.

⁶⁴¹ Kanno-Youngs, Zolan y Semple, Kirk, “Trump Cites Coronavirus as He Announces a Border Crackdown”, *The New York Times*, 20 de marzo de 2020.

⁶⁴² Miroff, Nick, “Under Coronavirus Immigration Measures, U.S. Is Expelling Border-Crossers to Mexico in an Average of 96 Minutes”, *The Washington Post*, 30 de marzo de 2020.

⁶⁴³ Lind, Dara, “Leaked Border Patrol Memo Tells Agents to Send Migrants Back Immediately-Ignoring Asylum Law”, Nueva York, Pro Publica, 2020.

⁶⁴⁴ Hackman, Michelle, “Trump Administration is Sued over Pandemic Deportation Policy”, *The Wall Street Journal*, 10 de junio de 2020.

de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en el artículo I.1 de su Protocolo de 1967. Estados Unidos es parte de este último tratado internacional desde 1968 y, por tanto, se encuentra legalmente obligado a cumplir con sus estándares.⁶⁴⁵

- 3) El derecho de ser protegidas en contra de la tortura, previsto en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes de la ONU de 1984.⁶⁴⁶ Al ser parte de este tratado internacional desde 1994, el gobierno estadounidense está obligado a “no expulsar, extraditar ni efectuar el regreso involuntario de ninguna persona a un país en el que existan motivos fundados para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura, independientemente de si se encuentra físicamente presente en los Estados Unidos”. Esto, de acuerdo con la Foreign Affairs Reform and Restructuring Act of 1998, Pub. L. 105-277, 112 Stat. 2681, 2681-821 y el 8 C.F.R. § 208.16(c), que implementa la Convención.
- 4) Las garantías básicas del derecho al debido proceso, ya que la orden no prevé ningún procedimiento, aunque sí autoriza las deportaciones sin audiencia previa (incluso para personas que viajan lejos de la frontera) y niega el acceso a solicitar asilo.
- 5) Las garantías y protecciones legales para los niños migrantes no acompañados previstas en la Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (TVPRA), la cual exige que el DHS, a través de ICE, tome “una determinación, caso por caso”, dentro de las 48 horas posteriores a que un niño es aprehendido. Para el caso de los niños que no son nacionales de un país contiguo, la ley señala que ICE debe transferirlos en un plazo de 72 horas a la Office of Refugee Resettlement (ORR), que depende del Department of Health and Human Services (HHS). Para el caso de los niños que son residentes o nacionales de un país contiguo, como México o Canadá, esto sólo será posible si argumentan ante ICE que han sido víctimas de trata o que temen regresar a su país; en caso contrario, se les deporta a su

⁶⁴⁵ Estados Unidos sólo ha ratificado el Protocolo de 1967 (en 1968), adicional a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. UNHRC, “States Parties, Including Reservations and Declarations, to the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees”, Ginebra, UNHRC, 2019.

⁶⁴⁶ Estados Unidos ratificó el 21 de octubre de 1994 la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanas o Degradantes de la ONU, por lo cual se encuentra obligado a cumplir con los estándares que prevé dicho tratado internacional, disponible en: <https://indicators.ohchr.org>.

país de origen.⁶⁴⁷ Sin embargo, la orden del CDC no aborda ni respeta ninguna de estas disposiciones, pero sí autoriza las deportaciones sumarias de niños migrantes no acompañados.

En consecuencia, en 2020 los niños, al igual que los adultos, fueron deportados de forma sumaria de Estados Unidos sin que tuvieran la posibilidad de solicitar asilo. A algunos se les deportaba a las pocas horas de haber pisado suelo estadounidense; a otros se les sacaba a media noche de los refugios del gobierno para subirlos a aviones y deportarlos sin siquiera avisarles a sus familias,⁶⁴⁸ incluso contraviniendo la propia política de ICE, que establece que deben “deportarse” únicamente en el día.⁶⁴⁹ A unos más se les recluyó solos en hoteles por días o semanas, en vez de enviarlos a los albergues del gobierno mientras esperaban la deportación a sus países de origen,⁶⁵⁰ manteniéndose una custodia *a distancia*.⁶⁵¹

Esta situación fue bastante controversial, y generó demandas en contra del Departamento de Justicia,⁶⁵² que intentó evadir la supervisión de los tribunales al detener a los niños no acompañados en hoteles y argumentando que los hoteles quedaban fuera de la protección que otorga el “Acuerdo Flores”, que establece los lineamientos generales para el trato de los niños migrantes no acompañados que se encuentran bajo custodia del gobierno como, por ejemplo, proporcionar información sobre dónde se encuentran detenidos.⁶⁵³ Sin embargo, según cifras oficiales, en el primer año de la pandemia se deportaron de forma sumaria y silenciosa⁶⁵⁴ al menos a 4,056⁶⁵⁵ niños migrantes no

⁶⁴⁷ Lee, Jennifer J. y Ortega Velázquez, Elisa, “The Detention of Migrant Children: A Comparative Study of the United States and Mexico”, *International Journal of Refugee Law* 32, núm. 2, 2020, pp. 10 y ss.

⁶⁴⁸ Dickerson, Caitlin, “La confusión de ser repentinamente deportado cuando tienes 10 años”, *The New York Times*, 22 de mayo de 2020.

⁶⁴⁹ Congressional Research Service, “Unaccompanied Alien Children: An Overview”, 2019.

⁶⁵⁰ Merchant, Nomaan, “Ap Exclusive: Migrant Kids Held in Us Hotels, Then Expelled”, *AP News*, 22 de julio de 2020.

⁶⁵¹ O’Toole, Molly, “Under Trump Policy, U.S. Plays Custody Keep-Away with Migrant Children”, *Los Angeles Times*, 18 de mayo de 2020.

⁶⁵² “Us Sued over Expulsion of Migrant Children Detained in Hampton Inns”, *The Arizona Republic*, Arizona, 2020.

⁶⁵³ Justice for Immigrants, “What Is the Flores Settlement Agreement and What does it Mean for Family Separation and Family Detention?”, Washington, D. C., 2019.

⁶⁵⁴ Woltjen, Maria, “The White House is Quietly Deporting Children”, *The New York Times*, 22 de junio de 2020.

⁶⁵⁵ ICE, “Ice Annual Report Fiscal Year 2020”, Washington, D. C., DHS, 2020, p. 4.

acompañados,⁶⁵⁶ con lo cual se violaron las normativas que les otorgan protecciones legales cuando están bajo custodia del gobierno y les dan acceso a solicitar asilo.

En noviembre de 2020, un tribunal federal dictó una orden temporal contra el gobierno que prohibía las deportaciones bajo el título 42 de los niños no acompañados. El 29 de enero de 2021, el presidente Biden firmó una orden ejecutiva para establecer como política oficial la exención de la aplicación del título 42 —previamente temporal— de los niños no acompañados. Sin embargo, ha seguido utilizando esta normativa para deportar a la mayoría de las personas adultas y familias solicitantes de asilo que han sido aprehendidas en la frontera durante sus primeros meses en el poder en 2021. Además, no se han vuelto a abrir todos los puertos de entrada oficiales a los solicitantes de asilo ni se ha asegurado de que los funcionarios de la CBP admitan a todos los niños no acompañados que solicitan asilo.⁶⁵⁷

Aún más, los efectos de eximir la aplicación del título 42 a los niños no acompañados son: 1) los niños se han visto obligados a separarse de sus familias solicitantes de asilo para cruzar la frontera solos y pedir asilo en Estados Unidos, pues si solicitan protección junto con sus familias, todos son expulsados en aplicación del título 42, y 2) mientras que la CBP sigue rechazando a los niños en los puertos oficiales de entrada, los niños que entraron de manera irregular están pasando más tiempo recluidos del permitido por la ley en los centros de detención de la patrulla fronteriza, conocidos por los malos tratos que infligen a los niños migrantes.⁶⁵⁸

Aún más, durante 2020 la administración del expresidente Trump no sólo deportó de manera sumaria a migrantes y solicitantes de asilo, sino que lo hizo sin observar las medidas epidemiológicas necesarias⁶⁵⁹ para no esparcir el virus y deportó a personas infectadas,⁶⁶⁰ con lo que contribuyó a la propagación del Covid-19 a países pobres⁶⁶¹ y con sistemas sanitarios

⁶⁵⁶ Kriel, Lomi, “The Trump Administration Is Rushing Deportations of Migrant Children During Coronavirus”, *The Texas Tribune*, 18 de mayo de 2020.

⁶⁵⁷ Amnistía Internacional, “Empujados al peligro. Devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México”, Londres, 2021, pp. 6-8.

⁶⁵⁸ *Idem.*

⁶⁵⁹ Montes, Juan, “U.S. Fails to Prevent Deportation of Migrants Infected with Covid-19, Guatemalan Officials Say”, *The Wall Street Journal*, 24 de junio de 2020.

⁶⁶⁰ Sieff, Kevin y Mirot, Nick, “U.S. Is Deporting Infected Migrants Back to Vulnerable Countries”, *The Washington Post*, 21 de abril de 2020.

⁶⁶¹ Banco Mundial, “Los países de Latinoamérica y El Caribe necesitan gastar más y mejor en salud para poder enfrentar una emergencia de salud pública como el Covid-19 de manera efectiva”, Washington, D. C., BM, 2020.

quebrados.⁶⁶² Según una investigación de *The New York Times* y *The Marshall Project*, los centros de detención son lugares estrechos e insalubres donde el distanciamiento social y el lavado de manos —esenciales para evitar la propagación del Covid-19— son imposibles de llevar a cabo, además de que el equipo de protección es prácticamente inexistente.⁶⁶³ Esto explica por qué hasta abril de 2021 hay al menos 12,018 migrantes infectados por Covid-19 en estos lugares, según datos del propio ICE.⁶⁶⁴

Desde su llegada a la presidencia, el expresidente Trump entabló una guerra abierta al asilo a través de la emisión de órdenes ejecutivas y políticas —ante la imposibilidad de hacerlo por la vía del Congreso— que lo fueron restringiendo hasta el punto de hacerlo casi inaccesible desde que se declaró la pandemia por Covid-19. La orden de los CDC, a pesar de ser una normativa que proviene del Poder Ejecutivo y es a todas luces ilegal e inconstitucional, en la práctica ha modificado las leyes de migración y asilo sancionadas por el Congreso, las cuales otorgan protecciones legales a las personas con necesidades de protección internacional y a los niños migrantes no acompañados bajo custodia gubernamental. Claramente, esta regulación no formó parte de un plan coherente de salud pública para afrontar la pandemia; más bien, es un ejemplo de cómo una norma fue instrumentalizada para servir a los intereses políticos de una gestión racista y clasista de la migración y el asilo por parte de Estados Unidos y de su entonces presidente en turno: Donald J. Trump.

2. México: “Quédate en la boca del lobo” en tiempos de Covid-19

México, al igual que otros países, declaró en marzo de 2020 la emergencia sanitaria nacional a raíz de la pandemia por Covid-19. Esto conllevó el desarrollo de una serie de políticas para minimizar y evitar el contagio, que incluyeron la identificación de las zonas de mayor transmisión, el distanciamiento social, la promoción del uso de equipo de protección individual, la suspensión de actividades no esenciales y la limitación del tráfico fronterizo.⁶⁶⁵

⁶⁶² Brigida, Anna-Catherine y Pérez Joachin, Morena, “The Coronavirus Pipeline. U.S. Deportations of Migrants Have Exported Covid-19 to Guatemala and Prompted Fear, Chaos, and a Collapse of Already Fragile Health Services”, *The Texas Observer*, 11 de agosto de 2020.

⁶⁶³ The Marshall Project, “How Ice Exported the Coronavirus an Investigation Reveals How Immigration and Customs Enforcement Became a Domestic and Global Spreader of Covid-19”, *The New York Times*, Nueva York, 2020.

⁶⁶⁴ ICE, “Covid-19 Ice Detainee Statistics by Facility. As of 04/18/2021”, 2021.

⁶⁶⁵ Secretaría de Salud, “Consejo de salubridad general declara emergencia sanitaria nacional a epidemia por coronavirus Covid-19”, México, SSA, 2020.

Sin embargo, la respuesta de salud pública en México parece haber olvidado a las personas migrantes y solicitantes de protección internacional, a pesar de que diversos organismos internacionales han exhortado a los gobiernos a adoptar un enfoque que garantice su inclusión, independientemente de su estatus migratorio, en las acciones de planificación, respuesta y mensajes de salud pública frente a la pandemia de Covid-19.

En este sentido, a los pocos días de la declaración del Covid-19 como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), distintos organismos internacionales de derechos humanos —el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Organización Internacional para las Migraciones, la OMS y el ACNUR— emitieron un comunicado conjunto señalando que los Estados deberían liberar sin demora a todas las personas refugiadas, migrantes y apátridas detenidas, en aras de mitigar el contagio entre estas poblaciones.⁶⁶⁶ Sin embargo, el gobierno de México ha obviado los estándares reforzados emitidos por estos organismos internacionales en materia de respeto, protección y garantía de los derechos humanos durante el contexto de la pandemia de migrantes y solicitantes de asilo.

A. *Detención arbitraria, indefinida e insalubre*

La detención migratoria es una práctica consolidada desde hace al menos cuatro décadas⁶⁶⁷ en el país, y no se detuvo durante el primer año de la pandemia. De hecho, de acuerdo con el artículo 99 de la Ley de Migración, la detención de migrantes irregulares que son adultos tiene la característica de ser de orden público, por lo que, al estar determinada por mandato de ley, la autoridad está obligada a realizarla.

La detención migratoria se lleva a cabo en estaciones migratorias y estancias provisionales, que son instalaciones físicas bajo responsabilidad del INM, cuyo fin es retener sin posibilidad de salida, hasta la resolución de su estatus migratorio, a las personas extranjeras que no hayan acreditado una situación migratoria de regular estancia en el país o a los solicitantes de asilo que inician este procedimiento ante las autoridades migratorias. Según

⁶⁶⁶ ACNUDH *et al.*, “Los derechos y la salud de las personas refugiadas, migrantes y apátridas deben protegerse en la respuesta al Covid-19. Comunicado de prensa conjunto de ACNUDH, OIM, ACNUR y OMS”, 2020.

⁶⁶⁷ Pérez García, Nancy y Arroyo Quintana, Elizabeth, “La detención migratoria en México: privación de libertad en estaciones migratorias”, *Anuario de Derechos Humanos del Instituto de la Judicatura Federal I*, 2017, p. 448.

el Consejo Ciudadano del INM (CCINM), en México operan 59 centros migratorios que son utilizados como lugares de detención para personas migrantes y solicitantes de asilo bajo responsabilidad del INM: 32 estaciones migratorias; quince estancias provisionales “tipo A” para una estadía máxima de 48 horas, y doce estancias provisionales de “tipo B” para una estadía máxima de siete días.⁶⁶⁸

La detención en estaciones migratorias tiene graves consecuencias sobre la salud física y mental de migrantes y solicitantes de asilo. Tanto la sociedad civil como la CNDH han documentado la sistemática violación de derechos humanos que tiene lugar en estos espacios, donde prevalecen condiciones de hacinamiento, y las personas ahí detenidas son víctimas tanto de una atención médica deficiente como de maltratos físicos y psicológicos, e incluso, de posibles actos de tortura.⁶⁶⁹ Las enfermedades más comunes que padecen los internos son gripe, tos y dolor de garganta, seguidos de dolor de cabeza, hipertensión, diabetes y enfermedades gastrointestinales con síntomas como diarrea y vómito, además de enfermedades de la piel, como escabiosis o sarna y pediculosis o infestación por piojos.⁶⁷⁰ Ante este panorama, el mayor obstáculo en materia de salud que se ha detectado es la carencia de atención médica oportuna, suficiente y diferenciada a grupos con necesidades específicas, puesto que sólo el 40% de las estaciones migratorias cuenta con personal médico, mientras que el resto de las estaciones carecen de este servicio.⁶⁷¹

Desde antes de la pandemia, las instalaciones de las estaciones migratorias en México no reúnen las condiciones de habitabilidad e higiene, y ponen en peligro la salud y la vida de las personas ahí detenidas. Por ello, desde hace varios años la CNDH ha emitido recomendaciones en aras de que las instalaciones se ajusten a las directrices nacionales e internacionales en la materia.⁶⁷² Claramente, en un contexto de pandemia por Covid-19, las estaciones migratorias son espacios inseguros y coadyuvantes al contagio

⁶⁶⁸ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, “Informe final. Personas en detención migratoria en México. Misión de monitoreo de estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional De Migración”, México, CCINM, 2017, p. 43.

⁶⁶⁹ Sin Fronteras IAP, “Derechos cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo de la sociedad civil”, México, 2015, p. 66.

⁶⁷⁰ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, “Informe final...”, *cit.*, p. 118.

⁶⁷¹ Insyde, “Informe: el umbral del dolor, el acceso a los servicios de salud en estaciones migratorias”, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C., 2017, p. 23.

⁶⁷² CNDH, “Informe especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención”, México, CNDH, 2019. “Recomendación No. 47/2017. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la protección a la salud y a la integridad personal cometidas En agravio de V1 y V2, personas en contexto de migración,

del virus entre la población reclusa, precisamente porque la privación de libertad, aunada a las condiciones de inhabitabilidad, impiden el distanciamiento social, la adecuada higiene y otras prácticas preventivas y de atención médica.⁶⁷³

En consecuencia, a unos días de declarada la pandemia por la OMS, el 17 de marzo de 2020 la CNDH emitió medidas cautelares para prevenir el contagio del Covid-19 en las estaciones migratorias del INM.⁶⁷⁴ El INM aceptó las medidas cautelares y señaló que las estaciones migratorias a su cargo contaban con los insumos necesarios y suficientes de higiene para mitigar al máximo los riesgos del virus, además de que tenían una ocupación del 45.46%, asegurando que “ninguno de los recintos migratorios del instituto registra hacinamiento de personas extranjeras”.⁶⁷⁵

No obstante, las medidas llevadas a cabo por el INM no se cumplieron ni fueron adecuadas para salvaguardar la vida, la integridad y la salud de las personas detenidas.⁶⁷⁶ Además, las prácticas de detención migratoria en el contexto de crisis sanitaria mundial no pararon en 2020, aunque de abril a junio disminuyeron de forma significativa, retomando los ritmos habituales en los meses siguientes:

<i>Detenciones 2020</i>												
<i>En.</i>	<i>Feb.</i>	<i>Mar.</i>	<i>Abr.</i>	<i>May.</i>	<i>Jun.</i>	<i>Jul.</i>	<i>Ago.</i>	<i>Sept.</i>	<i>Oct.</i>	<i>Nov.</i>	<i>Dic.</i>	<i>Total</i>
14,119	8,377	8,421	2,628	2,251	2,304	4,737	7,445	8,831	12,253	9,557	6,337	87,260

FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Segob.⁶⁷⁷

en la estación migratoria del Instituto Nacional De Migración en Tapachula, Chiapas”, México, CNDH, 2017.

⁶⁷³ FJED *et al.*, “Informe sobre los efectos de la pandemia de Covid-19 en las personas migrantes y refugiadas que pusieron en riesgo la vida y salud de las personas allí privadas de libertad. Violaciones a derechos humanos documentadas por organizaciones defensoras y albergues en México”, México, FJED, Asylum Access México, CMDPDH, IMUMI, Sin Fronteras IAP, Alma Migrante, 2020, pp. 45 y ss.

⁶⁷⁴ CNDH, “Exige CNDH acciones urgentes para evitar hacinamiento y contagio masivo de coronavirus en personas migrantes alojadas en estaciones del Instituto Nacional de Migración (INM), 17 de marzo de 2020”, México, CNDH, 2020.

⁶⁷⁵ El INM tiene una capacidad para alojar a 6,728 personas extranjeras en sus estaciones y estancias migratorias y según su informe al 17 de marzo de 2020 la ocupación era de 3,059. INM, “Acepta INM medidas cautelares emitidas por la CNDH. Boletín No. 091/2020”, México, INM, 2020.

⁶⁷⁶ FJED *et al.*, “Informe sobre los efectos de la pandemia...”, *cit.*, p. 54.

⁶⁷⁷ Segob, “Boletín mensual de estadísticas migratorias 2020”, *Registro e Identidad de Personas Unidad de Política Migratoria*, México, 2020, p. 130.

La carencia de condiciones de habitabilidad y prevención del contagio de Covid-19 en las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM hacen propicio el contagio y ponen en riesgo la salud y la vida de las personas allí privadas de su libertad. Esto generó sentimientos de angustia, desesperación y temor entre los internos ante su falta de liberación y la inminente prolongación de los plazos de detención ante la imposibilidad de ser deportados a sus países por el cierre de fronteras en Centroamérica. En consecuencia, se registraron múltiples actos de protesta, motines e incendios al interior de las estaciones migratorias: el 23 de marzo en la estación migratoria Siglo XXI en Tapachula, Chiapas; el 29 de marzo, en la estación migratoria en Villahermosa, Tabasco; el 31 de marzo en la estación migratoria en Tenosique, Tabasco; el 2 de abril en las instalaciones del INM de Hermosillo, Sonora, y el 6 de abril en el albergue provisional de Piedras Negras, Coahuila.⁶⁷⁸

A raíz del riesgo latente en el contexto de la pandemia de la Covid-19 para las personas privadas de su libertad en estaciones migratorias, organizaciones de la sociedad civil interpusieron ocho juicios de amparo en el centro, en el sur y en el norte del país para exigir su liberación. La respuesta del Poder Judicial fue distinta, dependiendo la región: en la capital del país, los juzgados emitieron medidas altamente garantistas de derechos humanos, mientras que en la zona norte los juzgados emitieron medidas muy limitadas, y, en consecuencia, ineficaces para atender la situación, y en la región sur los juzgados simplemente rechazaron la admisión de las demandas. Sin embargo, aun en el caso de las medidas de protección que se dictaron en los amparos que prosperaron, las autoridades demandadas han obstaculizado la efectividad del recurso judicial, puesto que han proporcionado información incompleta en sus informes de cumplimiento a las medidas cautelares decretadas, e incluso se han negado a cumplir con las órdenes judiciales decretadas, o han negado la existencia de los actos reclamados.⁶⁷⁹

Por ejemplo, al 6 de agosto de 2020 el INM negó cualquier caso de contagio por Covid-19 entre la población detenida en estaciones migratorias. Asimismo, mencionó que

en todo momento ha actuado con estricto apego al respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, y en acatamiento a la Ley de Migración y su reglamento, y en cumplimiento a las medidas sanitarias establecidas por

⁶⁷⁸ FJED *et al.*, “Informe sobre los efectos de la pandemia...”, *cit.*, pp. 45 y ss.

⁶⁷⁹ *Ibidem*, p. 78.

el Gobierno de México en el actual contexto de la contingencia sanitaria por el coronavirus SARS-Cov-2.⁶⁸⁰

Sin embargo, la sociedad civil y la CNDH⁶⁸¹ documentaron la falta de implementación de medidas sanitarias y atención médica en las estaciones migratorias, además de que hay reportes de personas contagiadas, e incluso de fallecimientos.⁶⁸²

Aún más, la información sobre los internos contagiados por Covid-19 no es pública, y sólo puede ser conocida a través de solicitudes de información. *Animal Político* reportó que sólo a través de este mecanismo se pudo conocer que al 26 de octubre de 2020 había 52 internos positivos de Covid-19 en las estaciones migratorias, y que del inicio de la pandemia a esa fecha el INM sólo había aplicado 78 pruebas de Covid-19 a la población detenida.⁶⁸³ La falta de aplicación de pruebas es un claro indicador de que es probable que muchos casos de Covid-19 en las estaciones migratorias no hayan sido diagnosticados ni atendidos debidamente.

Igual de preocupante es que México, con estas prácticas, al igual que Estados Unidos, ha contribuido a esparcir el virus a países pobres y con sistemas sanitarios quebrados, porque aunque los números totales de personas detenidas y deportadas en 2020 disminuyeron por la pandemia, el porcentaje del total de personas detenidas y deportadas que corresponde a los nacionales de Centroamérica tuvo variaciones mínimas con respecto a 2019. Esto indica, por un lado, un decidido sesgo de la política migratoria mexicana para detener y deportar a las personas de estas nacionalidades y, por otro lado, el papel que tuvo México en 2020 para diseminar el Covid-19 en estos países:

⁶⁸⁰ INM, “Acata INM resolución de juzgado con responsabilidad, apego a los derechos humanos y en el marco de la ley y el reglamento de migración. Comunicado No. 085/2020”, México, INM, 2020).

⁶⁸¹ CNDH, “Recomendación No. 34/2020 sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la vida, a la protección de la salud, así como al acceso a la información en materia de salud, RNN agravio de V, migrante salvadoreño, quien falleció a causa de Covid-19, tras permanecer bajo custodia del Instituto Nacional De Migración en la estación migratoria de la Ciudad de México, así como a la protección de la salud de personas en contexto de migración alojadas en dicho recinto y de todas aquellas que ingresan, se alojan o trabajan en ese sitio”, México, 2020.

⁶⁸² “Denuncian muerte de migrante haitiano en centro de detención de Tapachula, Chiapas. Organizaciones señalaron que según testimonios de otros migrantes detenidos «los guardias lo dejaron agonizar hasta morir»”, *Aristegui Noticias*, 8 de agosto de 2020.

⁶⁸³ Ureste, Manu y Pradilla, Alberto, “Migración no reporta casos Covid en centros de detención; documentos revelan al menos 52 contagios. México deportó a miles de personas desde el inicio de la pandemia sin hacerles PCR, el INM reconoce que sólo realizó 78 pruebas”, *Animal Político*, México, 30 de noviembre de 2020.

<i>País</i>	<i>Detenciones 2020</i>	<i>Deportaciones 2020</i>
Honduras	38,995	25,541
Guatemala	32,242	22,166
El Salvador	8,670	3,931
Total	79,907	51,638
Total anual (todas nac.)	87,260	53,891
% CA del total	91.57%	95.81%

FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Segob.⁶⁸⁴

B. *La caravana migrante de octubre de 2020 como vehículo transmisor del Covid-19*

Tras permanecer varios meses cerrada, la frontera entre México y Guatemala fue abierta el 18 de septiembre de 2020, por lo que al poco tiempo se integró una nueva caravana migrante en Honduras para salir en grupo el 1 de octubre con rumbo a Guatemala-México-Estados Unidos. Tal parece que la pandemia era la última de las preocupaciones de estas personas, ante un clima de extrema inseguridad, violencia y pobreza —agudizado por la pandemia— del cual intentaban huir. Los gobiernos de México y Guatemala, comprometidos desde 2019 con Estados Unidos a frenar este tipo de movimientos a través de acuerdos de “tercer país seguro”, de inmediato adoptaron un discurso, que estigmatizó a las personas migrantes y solicitantes de asilo de la caravana como vehículos transmisores del virus SARS-CoV-2;⁶⁸⁵ esto es, como un riesgo biológico para las poblaciones de tránsito y destino. En consecuencia, aplicaron un decidido enfoque de represión.

El gobierno de Guatemala activó el 29 de septiembre el “Protocolo de Alerta Temprana en Zonas Fronterizas”, que habilita a los ciudadanos que viven en zonas fronterizas a “reportar” la presencia de migrantes a las autoridades para que les detengan y deporten.⁶⁸⁶ La caravana llegó a Gua-

⁶⁸⁴ Segob, *Boletín Mensual de Estadística...*, *cit.*, 13 y 39.

⁶⁸⁵ GTPM, “Los gobiernos de la región criminalizan y estigmatizan las migraciones y el derecho al asilo con la excusa de la emergencia sanitaria”, *Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria*, 2020.

⁶⁸⁶ Prensa Comunitaria KM169 to Prensa Comunitaria KM169, 29 de septiembre de 2020, disponible en: <https://prensacomunitar.medium.com/guatemala-prepara-protocolo-de-deportación-ante-nueva-caravana-migrante-3e630f0d4dbd>.

temala el 1o. de octubre, por lo que el presidente Alejandro Giammatei, en un discurso altamente xenófobo y estigmatizante de los miembros de la caravana,⁶⁸⁷ señaló que “no permitiremos que puedan venir personas a violentarnos y a poner en riesgo la seguridad sanitaria que tanto nos ha costado controlar”; además, identificó a mujeres y niños como “escudos humanos”, y les pidió a las personas hondureñas que retornaran a su país.⁶⁸⁸

Así, aduciendo razones sanitarias, la caravana fue recibida con un gran despliegue militar y policial, y los migrantes y solicitantes de asilo de la caravana fueron repelidos mediante un uso excesivo de la fuerza y deportados en caliente, negándoles el derecho de buscar protección internacional. Los ministerios de Defensa, Gobernación, Salud y Relaciones Exteriores guatemaltecos tuvieron parte activa en los operativos, además de que también hubo participación de agentes del DHS estadounidense.⁶⁸⁹

De este modo, los acuerdos de tercer país seguro de los países centroamericanos con Estados Unidos de 2019 surtieron los efectos deseados por el expresidente Trump, desplazando la frontera estadounidense un país más al sur, Guatemala, y ensanchando cada vez más el muro. El gobierno guatemalteco asumió por primera vez el control casi total del fenómeno, disolvió la caravana antes de que tocara territorio mexicano y deportó a más de 3,000 hondureños.⁶⁹⁰ Anteriormente, el gobierno de Guatemala permitía el libre tránsito de migrantes hasta la frontera con México, a raíz del Convenio Centroamericano de Libre Movilidad entre Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Y aunque en el caso de las caravanas que surgieron desde 2018 hizo algunos intentos por reprimir su avance, México fue el que se encargó de la tarea de contener y deportar a los migrantes y solicitantes de asilo de las caravanas. En el contexto actual, sin embargo, este conve-

⁶⁸⁷ Giammattei, Alejandro, “En medio de la emergencia sanitaria actual, nuestro deber es garantizar la vida de nuestros ciudadanos ante grupos que pueden vulnerar la seguridad y la vida. Por lo que se tomarán las medidas junto con Honduras para contener la violación de las fronteras”, *Twitter*, 2020.

⁶⁸⁸ Larios, Brenda, “Jornada presidencial: declaran estado de prevención en seis departamentos. La medida fue implementada luego del ingreso irregular de una caravana migrante de más de 3 mil hondureños”, *Agencia Guatemalteca de Noticias*, 2 de octubre de 2020.

⁶⁸⁹ *Asylum Access México et al.*, “Situación de los derechos humanos de las personas en movilidad humana en México y el norte de Centroamérica. Violaciones al principio de no devolución y a derechos humanos de personas en movilidad, como consecuencia del rechazo en fronteras, deportaciones masivas y detención migratoria por parte de los gobiernos de la región”, México, 2020, pp. 31 y 32.

⁶⁹⁰ “La primera caravana de migrantes en tiempos de coronavirus se dirige a EE.UU. a un mes de las elecciones”, *BBC News*, 1o. de octubre de 2020.

nio no impidió que las autoridades guatemaltecas les cerraran las puertas a los integrantes de la caravana.⁶⁹¹

El gobierno de México, a través de varios comunicados del INM, también estigmatizó a los miembros de la caravana, sugiriendo que eran agentes transmisores de Covid-19, y que su ingreso irregular o su sola presencia ponía en riesgo a la sociedad mexicana. Por ejemplo, en el Boletín 362/2020, del 30 de septiembre, desmintió la posible regularización del ingreso de caravanas de personas migrantes e hizo hincapié en las restricciones sanitarias para ingresar al país derivadas de la pandemia por Covid-19.⁶⁹²

En el Boletín 366/2020, emitido el 1o. de octubre, el INM criminalizó públicamente la migración irregular anunciando sanciones hasta de cárcel para las personas extranjeras que ingresaran a México sin las medidas sanitarias derivadas de la pandemia por Covid-19 y pusieran en riesgo la salud de otras personas.⁶⁹³ Para ello, citó el Código Penal Federal, que establece sanciones de tres días a tres años de prisión y hasta cuarenta días de multa a quien, a sabiendas de estar enfermo de un mal grave en periodo infectante, ponga en peligro de contagio la salud de otro. Además, añadió que el Código Penal de Chiapas impone cinco años de prisión, y el de Tabasco, de dos a diez años por la referida conducta.⁶⁹⁴ A partir de este señalamiento estigmatizante, el Estado mexicano hizo evidente la criminalización de las personas migrantes y solicitantes de asilo que conformaban la caravana, a quienes configuró como sujetos de derecho penal a partir de la presunción de que son vehículos de contagio del Covid-19; en suma, de que son un riesgo biológico.

Aunado a lo anterior, se hicieron despliegues simbólicos de las fuerzas de seguridad en la frontera sur, encabezados por el propio comisionado del INM y con elementos de la Guardia Nacional y el ejército mexicano,⁶⁹⁵ en aras de recordar a los miembros de la caravana que el gobierno mexicano frenaría el avance de aquellos que trataran de ingresar al país de forma irre-

⁶⁹¹ Reina, Elena, “La pandemia no frena a una nueva caravana de migrantes centroamericanos. Alrededor de 3.000 personas se unen en Guatemala a los cientos de hondureños que salieron el miércoles rumbo a Estados Unidos”, *El País*, 2 de octubre de 2020.

⁶⁹² INM, “Desmiente INM promover o regularizar el ingreso de caravanas de personas migrantes a México. Boletín No. 362/2020”, México, 2020.

⁶⁹³ INM, “Advierte INM sanción a personas extranjeras que ingresen al país sin medidas sanitarias derivadas del Sars-Cov-2. Boletín 366/2020”, México, 2020.

⁶⁹⁴ Vergara, Rosalía, “El INM amaga con cárcel si caravana migrante ingresa a México sin medidas sanitarias”, *Proceso*, 1o. de octubre de 2020.

⁶⁹⁵ INM, “Supervisa comisionado del INM frontera de Chiapas con Guatemala. Boletín No. 372/2020”, México, 2020.

gular, y que las autoridades sanitarias mexicanas colaboraban con el INM en sus operativos.⁶⁹⁶

El presidente López Obrador, por su parte, en su conferencia del 2 de octubre, atribuyó la conformación de una nueva caravana migrante en tiempos de Covid-19 a la coyuntura de la elección presidencial en Estados Unidos, soslayando la insoportable situación en Centroamérica —ahora exacerbada por la pandemia—, que obliga a la gente a desplazarse de manera forzada. Al respecto, sostuvo: “es una provocación, es un asunto que yo creo que tiene que ver con la elección en Estados Unidos. Hay indicios de que esto se armó con ese propósito. Pero no nos estamos chupando el dedo”.⁶⁹⁷ Sin embargo, el costo político de reprimir a la caravana migrante de octubre de 2020 ya no lo llevó el gobierno mexicano, puesto que la autoridad guatemalteca ya había tomado el relevo en estas tareas.

Los discursos xenófobos, discriminatorios y estigmatizantes utilizados por los gobiernos de México y Guatemala dan cuenta de la instrumentalización del Covid-19 para caracterizar a las personas migrantes y solicitantes de asilo como vehículos transmisores del virus, negándoles toda posibilidad, ahora con el pretexto de la pandemia, de poder solicitar protección internacional. En realidad, las acciones de estos gobiernos no hacen sino alinearse con la política general que imperó todo 2020 en Estados Unidos, de suspender el derecho de asilo a través del uso racializado de la pandemia para evitar la entrada de extranjeros indeseados, sin importar si se trata de solicitantes de asilo y se viola el principio de no devolución.

C. La “boca del lobo”

La gravedad y desprotección de los migrantes y solicitantes de asilo bajo el Programa “Quédate en México” se han magnificado por la pandemia de Covid-19. A la fecha, no existen diagnósticos sociales y sanitarios oficiales y de carácter público que den cuenta de las acciones llevadas a cabo por México para prevenir, mitigar y atender los casos de Covid-19 entre las perso-

⁶⁹⁶ Reina, Elena, “México moviliza a agentes de migración en la frontera sur ante el avance de la caravana. El gobierno de López Obrador se prepara para la llegada de un nuevo grupo de miles de migrantes centroamericanos a un mes de las elecciones presidenciales en Estados Unidos”, *El País*, 2 de octubre de 2020.

⁶⁹⁷ “Amló dice que caravana migrante es «extraña» y la califica como una provocación. Para el presidente, es raro que haya salido una caravana en víspera de la elección en Estados Unidos. Más de 3 mil personas que salieron de Honduras ya están en Guatemala”, *Animal Político*, 2 de octubre de 2020.

nas sujetas al programa. Esto es grave, considerando que la vulnerabilidad de esta población no sólo radica en circunstancias de riesgo social y jurídico, sino en las posibles complicaciones médicas que pudieran haber resultado o verse agravadas por su prolongada espera en México, toda vez que sus audiencias de solicitud de asilo en Estados Unidos se pospusieron por casi un año a raíz de la pandemia: de marzo de 2020 a febrero de 2021.⁶⁹⁸

Se pueden identificar al menos dos ejes que hacen que la estancia de las personas sujetas al Programa “Quédate en México” en el país en tiempos de pandemia sea un auténtico “Quédate en la boca del lobo”: las violaciones graves de derechos humanos que sufren durante su estancia y el aumento de la militarización en el país.

a. Violaciones graves de derechos humanos

México ha sido el socio ideal para que Estados Unidos llevara a cabo el Programa “Quédate en México” por dos años, aun en tiempos de pandemia. El INM no ha cesado en difundir su discurso de hacer cumplir la ley y asegurar que la internación al país “sea de manera segura, ordenada y regular”, y que es “necesario acatar medidas sanitarias y evitar aglomeraciones que faciliten la transmisión de la Covid-19”.⁶⁹⁹

La sociedad civil ha documentado deportaciones realizadas por el gobierno mexicano a altas horas de la noche o la madrugada, a través de puntos fronterizos sin condiciones de seguridad y atención digna para las personas deportadas, que contribuyan a salvaguardar sus vidas, su salud y su integridad, frente a las condiciones de riesgo generadas por la pandemia de Covid-19.⁷⁰⁰ Los casos documentados muestran que los servidores del INM, en múltiples ocasiones, dejan a las personas migrantes devueltas bajo el Programa en horarios nocturnos sin protección y asesoría en las inmediaciones de los puntos de internación a México.⁷⁰¹

Además, estas personas, por lo general, no encuentran espacio en los saturados albergues o no cuentan con dinero para pagar alojamientos particulares. Por ello, los campamentos improvisados, abarrotados de carpas, representan para algunos la única opción para asistir a sus audiencias en Es-

⁶⁹⁸ DHS y DOJ, “Joint DHS/EOIR Statement on MPP Rescheduling”. Security, “DHS comienza a procesar a individuos del MPP a Estados Unidos para completar sus procedimientos migratorios”.

⁶⁹⁹ INM, “Mantiene INM vigilancia en la frontera sur. Boletín No. 005/202”, 2021.

⁷⁰⁰ FJED *et al.*, “Informe sobre los efectos de la pandemia...”, *cit.*, pp. 115-118.

⁷⁰¹ *Ibidem*, pp. 46 y 47.

tados Unidos, y no ser movilizados bajo el criterio arbitrario del INM hacia la frontera sur de México.⁷⁰² Estos campamentos improvisados, en medio de la pandemia de Covid-19, claramente representan un grave riesgo para la integridad y salud de las personas que allí esperan por sus audiencias. En el caso de Matamoros, la precariedad es tal que ante la falta de agua corriente y potable las personas recurren al contaminado río Bravo como única fuente para obtenerla.⁷⁰³

Otra situación de vulnerabilidad de estas personas es la falta de recursos económicos para llevar su proceso de asilo en Estados Unidos y tener los medios para trasladarse a las audiencias y obtener representación legal. Sin embargo, como se encuentran atrapadas en México, muchas sin la posibilidad de trabajar o de siquiera salir de los lugares donde se protegen de la extorsión y secuestro de las organizaciones criminales mexicanas, así como del contagio de Covid-19, la situación coadyuva al desistimiento de sus solicitudes de asilo.⁷⁰⁴

El programa “Quédate en México” genera graves riesgos de devolución a lugares donde las personas pueden ser víctimas de tortura y persecución en México y ser víctimas de delitos, como secuestros,⁷⁰⁵ ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y reclutamiento forzado en el narco.⁷⁰⁶ Es bien sabido que los actores armados no estatales de los que son víctimas las personas migrantes y solicitantes de asilo en su tránsito por México son las organizaciones criminales transnacionales, las cuales generalmente ejecutan los secuestros y dirigen el tráfico y trata de personas para diversos fines de explotación.⁷⁰⁷

Estas situaciones de criminalidad no han cesado durante la pandemia por Covid-19.⁷⁰⁸ Uno de los casos más representativos de esta situación en el primer año de la pandemia fue el hallazgo en enero de 2021 de los cuerpos de diecinueve migrantes calcinados —entre ellos dieciséis guatemaltecos—

⁷⁰² *Ibidem*, p. 50.

⁷⁰³ “Migrantes reclaman servicios básicos en campamentos de frontera México-EE. UU.”, *EFE News*, 12 de octubre de 2020.

⁷⁰⁴ FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...” , *cit.*, p. 53.

⁷⁰⁵ MSF, “Sin salida. La crisis humanitaria de la población migrante y solicitante de asilo atrapada entre Estados Unidos, México y el triángulo norte de Centroamérica (TNCA)”, CDMX-Nueva York-Río de Janeiro-Barcelona, 2020, pp. 6-17.

⁷⁰⁶ Pradilla, A., “Buscó asilo y terminó con el narco”, *Animal Político*, 22 de enero de 2021.

⁷⁰⁷ Leutert, Stephanie, “El crimen organizado y la migración centroamericana en México”, Austin, The University of Texas at Austin, 2018, pp. 11 y ss.

⁷⁰⁸ Human Rights Watch, “México: abusos contra solicitantes de asilo en la frontera con Estados Unidos”, Washington, D. C., 2021).

en Camargo, Tamaulipas.⁷⁰⁹ En este crimen tuvieron participación doce policías estatales,⁷¹⁰ e incluso ocho agentes del INM, quienes mes y medio antes de los hechos habían resguardado una de las camionetas que se encontró calcinada junto con los migrantes.⁷¹¹

b. Aumento de la militarización en el país

Desde el 4 de mayo de 2020, el despliegue militar en México se ha incrementado debido a la ejecución del plan DN-III-E, que funge como estrategia nacional de contención del Covid-19 y ha supuesto la movilización por todo el país de más de 250 mil elementos del ejército, la marina, la armada y la fuerza aérea mexicanas.⁷¹² La participación de elementos militares en la emergencia sanitaria no se ha reducido a actividades de movilización de material médico y de bioprotección, sino que abarca funciones relacionadas con la seguridad pública, la vigilancia en la implementación de medidas de distanciamiento social, y también tareas humanitarias.⁷¹³

La emergencia sanitaria a raíz de la pandemia por Covid-19 ha dado elementos a México para instrumentalizar la militarización como un dispositivo de control social, configurándose una clara violación al principio de actuación excepcional, consagrado en el artículo 29 de la Constitución.⁷¹⁴ La inclusión de militares en tareas civiles —como aquellas relacionadas con el acceso al derecho a la salud— y de seguridad pública, conforman un “Estado de excepción” *de facto*, que es inconstitucional y

⁷⁰⁹ “Tamaulipas: hallan calcinados los cuerpos de 19 personas asesinadas en el noreste de México”, *BBC News*, 24 de enero de 2021.

⁷¹⁰ Arroyo, Lorena, “Los policías involucrados en la masacre de Tamaulipas confiesan haber matado a los migrantes, pero niegan haberlos quemado”, *El País*, 25 de febrero de 2021.

⁷¹¹ INM, “Ofrece INM cubrir gastos de repatriación de los cuerpos de personas migrantes guatemaltecas asesinadas en Camargo, Tamaulipas. Boletín No.080/2021”, México, INM, 2021.

⁷¹² “El ejército y la fuerza aérea mexicanos continúan aplicando el plan DN-III-E, debido a la contingencia sanitaria Covid-19”, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2020.

⁷¹³ FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...”, *cit.*, pp. 37 y 38.

⁷¹⁴ Salazar Ugarte, Pedro, “Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción”, en Ferrer Mac-Gregor y Poisot, Eduardo (eds.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN, UNAM, Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

somete a las personas a reglas y poderes extraordinarios.⁷¹⁵ La inclusión del ejército en tareas estratégicas durante la pandemia ha favorecido y magnificado la securitización fronteriza y, migratoria y se ha traducido en medidas represivas y en una mayor limitación a los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo —en especial de niños, mujeres y pueblos indígenas y afrodescendientes— frente a las actuaciones de los elementos militares.⁷¹⁶

⁷¹⁵ “Estado de excepción. Ahora vivimos en un estado de excepción, decretado por voluntad presidencial. Pende de un artículo transitorio incluido en la Ley de la Guardia Nacional, que es inconstitucional”, *El Financiero*, 13 de mayo de 2020.

⁷¹⁶ FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...”, *cit.*, p. 37.

CAPÍTULO QUINTO

EL RÉGIMEN CONTEMPORÁNEO DE ASILO EN MÉXICO: PRODUCTOR DE ESPACIOS DE EXCEPCIÓN PERMANENTES Y DERECHOS VACÍOS

I. EL RÉGIMEN DE DETENCIÓN EN MÉXICO COMO FUNDAMENTO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN MIGRATORIO

1. *El discurso legal internacional: la detención migratoria como medida de ultima ratio y con garantías*

Tradicionalmente, el derecho a la libertad personal ha sido entendido desde la perspectiva de la libertad física (libertad de tránsito o movimiento), y goza de una protección especial tanto en el derecho internacional como en el constitucional, aceptándose de manera general que su restricción sólo puede ser adoptada en circunstancias particulares y con el debido respeto de requisitos sustantivos y formales.⁷¹⁷ Así, este derecho se encuentra protegido tanto por el artículo 9o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como por el artículo 7o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 5o. del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y el artículo 6o. de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. En México, este derecho se encuentra primordialmente regulado en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal.

Jurídicamente, la detención⁷¹⁸ de una persona migrante por razón de su estatus migratorio, sin perjuicio de la edad, puede proceder en dos situaciones:

⁷¹⁷ Artículo 9o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 7o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 5o. del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; artículo 6o. de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos.

⁷¹⁸ En este trabajo se hace referencia a que una persona está “detenida” si se encuentra privada de su libertad sin tener la posibilidad de entrar y salir libremente del lugar donde

1. Como *sanción penal*, porque el migrante infringe la legislación que penaliza: a) el ingreso de personas extranjeras de forma irregular al país o por lugares no habilitados; b) la entrada al país mientras está vigente una prohibición de reingreso; c) la estancia en el país cuando la ley establece impedimentos específicos de ingreso, o d) la permanencia en el país, con fines de empleo, estudio o reunificación familiar, sin tener la autorización correspondiente; entre otras. Es decir, se trata de aquellos casos en los que la migración irregular está tipificada como un delito o crimen, se efectúa en cárceles y, por ende, su regulación y su sanción se encuentran dentro del derecho penal.
2. Como *medida cautelar* (detención administrativa o preventiva), porque el migrante infringe la legislación de extranjería y se requiere su presencia para: a) investigar su situación migratoria e identidad; b) asegurar su permanencia y accesibilidad mientras esto sucede, ya sea para regularizar su situación o tramitar su expediente administrativo de deportación y garantizar que se ejecute dicha medida y abandone el país. Es decir, se trata de aquellos casos en los que la migración irregular está tipificada como infracción, se practica en estaciones migratorias y su regulación y sanción se enmarcan en el derecho administrativo.

Sea como sanción penal o como medida cautelar, la detención de las personas migrantes por razón de su condición migratoria irregular es una práctica de uso generalizado que causa malos tratos y otras violaciones de derechos humanos para las personas migrantes. Por ello, la protección y garantía del derecho a la libertad de las personas migrantes debe basarse en los siguientes principios y estándares:

A. Principio de excepcionalidad de la detención por razones migratorias

La detención de personas migrantes en el marco de procedimientos migratorios sólo debe ser utilizada como medida de último recurso, dándose prioridad a alternativas menos coercitivas, especialmente no privativas de libertad.⁷¹⁹ Ahora bien, si en el ámbito penal la prisión preventiva durante

ha sido alojada sin perjuicio de la diferente terminología o eufemismos utilizados para denominar esta situación: albergar, aprehender, asegurar, internar, alojar, presentar, retener, etcétera. Esto en virtud de que lo relevante está en las implicaciones prácticas y la naturaleza jurídica de este hecho, que conllevan a evaluarlo de acuerdo con los principios, las normas y los estándares que rigen el derecho a la libertad personal.

⁷¹⁹ CTM, “Comentario general No. 2. Sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares”, CMW/C/GC/2, Ginebra, Comité de Trabajadores Migratorios, 2013, párr. 26.

un procedimiento es una medida excepcional, en los procedimientos relativos al ingreso y la permanencia de personas extranjeras en un territorio, el estándar de presunción a favor de la libertad (*favor libertatis*) debe ser más elevado y respetado con mayor rigurosidad, al tener las infracciones migratorias una naturaleza civil o administrativa y no penal.⁷²⁰ Al respecto, el Relator de Naciones Unidas para los Derechos de los Migrantes ha afirmado que la detención debe imponerse como medida de último recurso, durante el periodo más breve posible y cuando no exista una medida menos restrictiva. Sin embargo, los gobiernos están obligados a establecer en su legislación nacional una presunción en favor de la libertad: considerar primero medidas alternativas no privativas de la libertad, evaluar cada caso y elegir la medida menos rigurosa. De este modo, el principio general que debe regir en los procedimientos migratorios es la libertad de la persona.⁷²¹

B. *Presunción de libertad y medidas alternativas a la detención*

En el derecho administrativo rige como principio general, que ante eventuales infracciones de naturaleza administrativa, las personas deben estar en libertad durante el procedimiento. En materia migratoria, en caso de ser necesario, pueden aplicarse medidas alternativas a la detención que cumplan con los objetivos de la política migratoria, sin que se recurra a la privación de la libertad. El Relator para los Derechos de los Migrantes ha señalado que “el derecho a la libertad y seguridad personales obliga a los Estados a considerar en primer lugar alternativas a la privación de libertad de los migrantes que sean menos rigurosas”,⁷²² a través de las cuales los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados pueden residir en la comunidad y circular libremente mientras se resuelve su situación.⁷²³

Por su parte, el Comité de Trabajadores Migratorios ha destacado que deberá aplicarse la medida menos restrictiva e intrusiva posible a cada caso concreto.⁷²⁴ Ello implica que los Estados deben establecer en la ley, y asegurar en la práctica, una serie de medidas alternativas a la detención en el

⁷²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre migraciones en Estados Unidos: detenciones y debido proceso”, Washington, CIDH, 2010, párr. 38.

⁷²¹ CDH, “Informe del relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau”, A/HRC/20/24, Nueva York, Consejo de Derechos Humanos-Asamblea General de la ONU, 2012, párr. 68.

⁷²² *Ibidem*, párr. 50.

⁷²³ *Ibidem*, párr. 56.

⁷²⁴ CTM, “Comentario general No. 2...”, *cit.*, párr. 26.

marco de los procesos migratorios, ya que las mismas son menos gravosas y constituyen una respuesta adecuada y coherente al respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.⁷²⁵ Así, deben preverse directrices detalladas y dar una formación adecuada a los jueces y otros funcionarios del Estado, como los policías, los guardias fronterizos y los agentes de inmigración, con el fin de garantizar una aplicación sistemática de medidas no privativas de la libertad en lugar del internamiento.⁷²⁶

C. *Asegurar todas las garantías del debido proceso*

En caso de que excepcionalmente se recurra a la detención, o a medidas alternativas a ésta, los Estados deben asegurar todas las garantías de debido proceso, con independencia de la nacionalidad, la condición migratoria o de residencia⁷²⁷ y cualquier otra condición, sea que se trate de un procedimiento administrativo o jurisdiccional.⁷²⁸ El Comité de Trabajadores Migratorios y el Relator Especial de Derechos Humanos de los Migrantes han enfatizado la necesidad de asegurar estas garantías a las personas migrantes de manera efectiva: cualquier detención debe estar debidamente fundamentada por la autoridad competente, y destaca la necesidad y proporcionalidad de la medida en el caso concreto. Además, debe justificarse por qué no es aplicable ninguna de las medidas alternativas previstas en la legislación. En el caso de que se aplique una medida alternativa a la libertad; por ejemplo, presentarse periódicamente ante la autoridad, también tiene que fundarse y motivarse.

En caso de que se practique una detención, deben satisfacerse, entre otras, las siguientes garantías a la persona detenida: 1) debe ser informada,

⁷²⁵ CDH, “Informe del relator...”, *cit.*, pp. 48-50.

⁷²⁶ *Ibidem*, párr. 53.

⁷²⁷ CoIDH, “Opinión consultiva Oc-25/18, del 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 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018), párr. 124-27. CIDH, “Andrea Mortlock (Estados Unidos), Informe No. 63/08, Caso No. 12.534”, Washington D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008, párr. 83. “Juan Raúl Garza C. Estados Unidos, Informe No. 52/01”, Washington D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001, párr. 88 y 89.

⁷²⁸ CoIDH, “Nadège Dorzema C. República Dominicana”, San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012, párr. 157. “Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia”, San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2013, párr. 130.

de manera verbal y por escrito, acerca de los motivos de la detención en un idioma que comprenda, así como también de los derechos que le asisten;⁷²⁹ 2) debe ser puesta en comunicación inmediata con un abogado y provista de asistencia jurídica gratuita;⁷³⁰ 3) se le debe facilitar un intérprete o traductor, los medios para ponerse en contacto con sus familiares y aquellos necesarios para impugnar la privación de su libertad⁷³¹ a través de un recurso legal efectivo, y 4) se le debe comunicar su derecho a la asistencia consular, el cual comprende: (i) el derecho a ser notificado de sus derechos bajo la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963;⁷³² (ii) el derecho de un acceso efectivo a la comunicación con un funcionario consular, y (iii) el derecho a la asistencia.⁷³³

D. *Condiciones adecuadas de detención*

Con el fin de que la detención no sea arbitraria, ésta debe practicarse por el plazo más breve posible, y bajo ninguna circunstancia debe ser indefinida. Para ello, la ley debe fijar un plazo máximo de detención, que también debe cumplir los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Además, las personas migrantes no deben estar detenidas en lugares destinados a la detención de personas acusadas o condenadas por infracciones de índole penal.⁷³⁴ Los lugares de la detención deben cumplir con ciertas

⁷²⁹ Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, “Deliberación revisada No.5, sobre la privación de libertad de las personas migrantes”, Ginebra, Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU, 2018, principio 6. Asamblea General de la ONU, “Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”, en *Adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173*, Nueva York, Asamblea General de la ONU, 1988, principio 10, artículo 9.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁷³⁰ Comisión de Derecho Internacional de la ONU, “Expulsión de extranjeros, texto de los proyectos de artículo aprobados provisoriamente en primera lectura por el Comité de Redacción, 64 Período de Sesiones, Doc. a/Cn4/L.797”, Nueva York, 2012, artículos 19 y 26.

⁷³¹ CDH, “Informe del relator especial...”, *cit.*, párr. 15-20. CTM, “Comentario general No. 2...”, *cit.*, párr. 41. CoIDH, “Nadege Dorzema C. República Dominicana”, párr. 137. “Caso Familia Pacheco...”, *cit.*, párr. 133.

⁷³² Esta Convención fue ratificada por México en 1965.

⁷³³ “Comentario general No. 2...”, *cit.*, párr. 30-31. ONU, “Conjunto de principios...”, *cit.* CoIDH, “Opinión consultiva Oc-16/99, del 1o. de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”, San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1999, párr. 106.

⁷³⁴ Artículo 17.3 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990.

características: primero, deben ser distintos a los de índole penitenciaria, por lo que deben prohibirse los mecanismos sancionatorios y otros procedimientos vinculados a los aspectos punitivos y de reinserción social propios de la política criminal; segundo, en estos lugares se deben garantizar estándares adecuados en materia del derecho a la alimentación adecuada, a la asistencia sanitaria oportuna y de calidad adecuada, el derecho a la información, a comunicarse con familiares y recibir visitas, a realizar actividades recreativas, a comunicarse periódicamente con un abogado, y a practicar su religión en condiciones adecuadas.⁷³⁵

E. Principio de no detención de niños migrantes

El Comité de Derechos del Niño ha señalado que el artículo 37.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que prevé la detención de niños como medida de último recurso, sólo podría ser aplicada en casos de niños en conflicto con la ley penal. Por ende, no es aplicable para infracciones migratorias en que pueden incurrir los niños migrantes en situación irregular. En esos casos, el Comité ha subrayado que debe regir el principio de no detención,⁷³⁶ pues se vulnera su principio de interés superior.⁷³⁷

Además, existe el consenso general de que a los niños no acompañados nunca se les debe privar de su libertad.⁷³⁸ Tampoco debe privarse de libertad a las familias con hijos,⁷³⁹ y no puede justificarse bajo el argumento de preservar la unidad familiar.⁷⁴⁰ Por el contrario, para los supuestos de niños junto a sus padres o tutores, debe primar siempre de forma conjunta el derecho a la preservación de la unidad familiar con el derecho a la libertad personal de toda la familia frente a las potestades de un Estado en materia

⁷³⁵ CDH, “Informe del relator especial...”, *cit.*, párr. 21-23.

⁷³⁶ Committee on the Rights of the Child, “2012 Day of General Discussion «the Rights of All Children in the Context of International Migration»”, Ginebra, Committee on the Rights of the Child, 2012.

⁷³⁷ OHCHR, “Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración”, A/HRC/15/29, Ginebra, 2010.

⁷³⁸ Comité de los Derechos del Niño, “Observación general No. 6. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen”, CRC/GC/2005/6, Ginebra, 2005, párr. 61.

⁷³⁹ CTM, “Comentario general No. 2...”, *cit.*, párr. 44.

⁷⁴⁰ OHCHR, “Estudio de la Oficina del Alto Comisionado...”, *cit.*, párr. 24.

de control migratorio, a fin de evitar la separación familiar.⁷⁴¹ Al respecto, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes ha subrayado que “la utilización ideal de un enfoque basado en los derechos entrañaría la adopción de medidas alternativas para toda la familia; por tanto, los Estados deberían elaborar políticas para alojar a toda la familia en lugares alternativos a los centros de internamiento en régimen cerrado”.⁷⁴²

F. *Prohibición de detención como sanción penal a infracciones migratorias*

El Comité de Trabajadores Migratorios de Naciones Unidas, al examinar disposiciones que establecen la privación de la libertad por infringir la regulación relativa al ingreso a un país, ha recomendado que, a fin de ajustar las legislaciones nacionales a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990⁷⁴³ y otros instrumentos internacionales, se elimine “como delito penado con privación de libertad la entrada irregular de una persona [al] territorio [de otro Estado]”.⁷⁴⁴ Ello, en virtud de que la detención de personas migrantes utilizada como un mecanismo de control migratorio constituye una respuesta desproporcionada, arbitraria,⁷⁴⁵ inadecuada e ineficaz⁷⁴⁶ para dar respuesta a la inmigración irregular; además, criminaliza la migración irregular⁷⁴⁷ y produce un grave impacto en el ejercicio de los derechos de las personas migrantes.

En un sentido similar, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria ha enfatizado que “tipificar como delito la entrada por vías irregulares en el territorio de un Estado trasciende el interés legítimo de los Es-

⁷⁴¹ UNICEF, “UNICEF Written Submission. 2012 Day of General Discussion Committee on the Rights of the Child. The Rights of All Children in the Context of International Migration”, Nueva York, 2012.

⁷⁴² CDH, “Informe del relator especial...”, *cit.*, párr. 87.

⁷⁴³ México ratificó la Convención en 1999.

⁷⁴⁴ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, “Observaciones finales. México, CMW/C/Mex/Co/01”, México, 2006, párr.15.

⁷⁴⁵ Comité de Derechos Humanos, “Observación general No. 8. Derecho a la libertad y a la seguridad personales (artículo 9)”, HRI/GEN/1/Rev.9, vol. I, Ginebra, 1982, párr. 1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre migraciones...”, *cit.*, párr. 232.

⁷⁴⁶ CDH, “Informe del relator especial...”, *cit.*, párr. 8.

⁷⁴⁷ CoIDH, “Caso Vélez Loo vs. Panamá”, San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010, párr. 251.

tados de controlar y regular la inmigración *ilegal* y da lugar a detenciones innecesarias”.⁷⁴⁸ En igual sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁷⁴⁹ ya que estas prácticas vulneran el principio de no discriminación, al promover la xenofobia y el racismo, y legitiman prácticas de exclusión y discriminación hacia a un grupo social particular, contribuyendo a crear una incorrecta asociación entre migración irregular y delincuencia.⁷⁵⁰

2. *La detención migratoria en México: inconstitucional, ilegal y arbitraria*

Al menos en la letra de la ley, desde 2008 la migración irregular no está criminalizada en México, año en que la Ley General de Población —vigente hasta 2011, en que se emitió la Ley de Migración— despenalizó esta conducta. Al respecto, la exposición de motivos de esta reforma precisó:

En repetidas ocasiones la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha manifestado la necesidad de despenalizar esta conducta como una medida urgente para evitar mayores violaciones a los derechos humanos de los migrantes. La CNDH ha considerado como una necesidad impostergable legislar en materia migratoria para lograr una reforma integral que excluya la criminalización de los migrantes indocumentados.⁷⁵¹

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos había resaltado desde años antes que “la criminalización del migrante indocumentado [...] aumenta su vulnerabilidad, al ser en todo momento susceptible de una arbitraria actuación de los servidores públicos federales, estatales y municipales para su exacción, maltrato y, en ocasiones, hasta abuso sexual”.⁷⁵²

⁷⁴⁸ CoIDH, “Opinión consultiva Oc-18. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, párr. 100-101.

⁷⁴⁹ CoIDH, “Caso Vélez Loor...”, *cit.*

⁷⁵⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, “Observación general No. 30, Discriminación contra los no ciudadanos”, Ginebra, 2004, párr. 19.

⁷⁵¹ Al respecto, véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 2008, p. 6, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/105_DOF_21jul08.pdf.

⁷⁵² CNDH, “Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana”, México, 2005, p. 2.

La base constitucional de la función migratoria se encuentra en el artículo 11, que prevé la “libertad de tránsito”, pero a la vez subordina el ejercicio de este derecho a las facultades de la autoridad *administrativa* “por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general”. Éste es el fundamento constitucional de la detención migratoria, que según la propia Constitución se ubica en los dominios del derecho administrativo, y no del derecho penal, puesto que en México la migración irregular es una infracción de carácter administrativo, y no criminal. Por ende, la autoridad migratoria considera que esta medida es una restricción a la libertad de movimiento de las personas extranjeras en el país, y que tiene una base legítima y constitucional, a pesar de que sus efectos prácticos son los propios de una privación de la libertad, como la experiencia demuestra.⁷⁵³

En su versión original, vigente hasta 2011, el artículo 33 constitucional facultaba al Ejecutivo a expulsar a los extranjeros cuya permanencia juzgara *inconveniente*, sin necesidad de juicio previo. Este artículo fue uno de los pocos que permaneció intacto y sin recibir cambio alguno desde la promulgación de la Constitución en 1917 y, en realidad, era un límite más a la “libertad de tránsito” prevista en el artículo 11 constitucional, ya que su ejercicio se subordina a las limitaciones que impongan las leyes “sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”. El hecho de que a nivel constitucional estuviera contemplada de manera expresa una expulsión inmediata de extranjeros, sin juicio previo y al arbitrio del Ejecutivo, era una excepción a la garantía de audiencia reconocida a “todas las personas” en el artículo 14 de la Constitución.⁷⁵⁴ Sin embargo, esta disposición estuvo vigente por casi cien años, y deja ver el clima de excepcionalidad migratoria que de manera general ha prevalecido en el país, especialmente después de la Revolución mexicana.⁷⁵⁵

El artículo 33 constitucional fue modificado a través de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, y señala que el Ejecutivo podrá expulsar extranjeros “previa audiencia” y “con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención”. Como se ve, la redacción actual también es

⁷⁵³ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, “Informe final. Personas en detención migratoria en México. Misión de monitoreo de estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración”, México, CCINM, 2017.

⁷⁵⁴ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *Las reservas formuladas por México a instrumentos internacionales sobre derechos humanos*, México, CNDH, 1998.

⁷⁵⁵ Véase el capítulo III de este trabajo.

desafortunada, y convalida el sistema migratorio mexicano de detención, la privación de la libertad y la facultad de expulsión del INM.

La detención migratoria en México tiene su origen en los actos administrativos de control, verificación, revisión y presentación migratorios.⁷⁵⁶ La Ley de Migración señala que estos actos se pueden llevar a cabo en cualquier parte del territorio nacional,⁷⁵⁷ y consisten, primordialmente, en constatar que las personas extranjeras cumplen con las disposiciones migratorias, y se realizan por el personal del INM.⁷⁵⁸ En el desempeño de estas funciones, la ley dispone que el INM puede ser apoyado por otras autoridades (artículo 81). Tal es el caso de la Guardia Nacional, una institución de seguridad pública y carácter civil,⁷⁵⁹ pero que se conforma por policías navales, militares y federales, además de civiles, y cuyo entrenamiento y conformación es de orden principalmente militar.⁷⁶⁰

Según la Ley de la Guardia Nacional, este cuerpo de seguridad —en coordinación con las autoridades del INM— tiene facultades de control, verificación y presentación migratorios, que podrá realizar en todo el territorio nacional, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas (pasos fronterizos terrestres, puertos o aeropuertos); además, a petición del mismo INM, podrá resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren (artículo 9, fracciones XXXV y XXXVI). De este modo, un cuerpo de seguridad, que se supone es de carácter civil, aunque su entrenamiento y conformación es principalmente militar, tiene facultades de detener a las personas migrantes, lo cual es ampliamente conflictivo en materia de derechos humanos, por obvias razones, y viola, además, los estándares interamericanos, que disponen que

⁷⁵⁶ Artículos 81, 92, 97 y 99 de la Ley de Migración.

⁷⁵⁷ *Ibidem*, artículo 97.

⁷⁵⁸ El INM es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tiene por objeto la ejecución, el control y la supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia (artículo 19 de la Ley de Migración).

⁷⁵⁹ La Guardia Nacional se creó en 2019, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, mediante el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de marzo.

⁷⁶⁰ Según el artículo sexto transitorio del Decreto, la formación, el régimen disciplinario, el ingreso, la educación, la capacitación, la profesionalización, los ascensos y prestaciones “podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente”. Por ello, su entrenamiento ha estado a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina.

el orden público interno debe reservarse a la policía civil, y sólo excepcionalmente a las fuerzas armadas.⁷⁶¹

Si en las acciones de control, verificación y revisión migratorias que realiza el INM, por sí o en colaboración con otras autoridades (como la Guardia Nacional), las personas no acreditan su situación migratoria regular en el país, la ley dispone que deben ser “presentadas” —en el caso de los adultos—⁷⁶² en estaciones migratorias o lugares habilitados para ello (artículo 99). La “presentación” es la medida administrativa que dicta el INM para ordenar el “alojamiento” de estas personas en las estaciones migratorias mientras se determina su situación migratoria en el país, ya sea para su regularización o “asistencia para el retorno”. Así, la detención migratoria en México se configura formal y materialmente a través de los actos de “presentación” y “alojamiento”.

En principio, la ley señala que la “presentación” no podrá exceder del término de 36 horas, contadas a partir de que las personas son puestas a disposición del INM (artículo 68). Sin embargo, el artículo 111 de la misma ley dispone, como regla general, que el INM cuenta con quince días hábiles más para resolver la situación migratoria de las personas, plazo que puede extenderse a sesenta días hábiles si no hay información sobre la identidad de éstas o cuando exista impedimento para que viajen. Aún más, la ley señala que este plazo puede ampliarse de forma indefinida —y en este sentido la detención de la persona— en el supuesto de ejercer medios de defensa legal, como el juicio de amparo, lo que constituye una detención arbitraria y una clara violación al derecho de acceso a la justicia de migrantes y solicitantes de asilo en el país.

3. *Estado de excepción migratorio en México*

La detención de migrantes irregulares y solicitantes de asilo en México es una práctica que viola sus derechos humanos, además de que puede calificarse como arbitraria e inconstitucional. Para definirla, tanto la Ley de

⁷⁶¹ Esta situación viola los estándares interamericanos en la materia, que disponen que el orden público interno debe reservarse a la policía civil y sólo excepcionalmente a las fuerzas armadas. CoIDH, “Caso Alvarado Espinoza y Otros vs. México”, San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018.

⁷⁶² Anteriormente a noviembre de 2020, la ley autorizaba en su artículo 99 la detención de todos los migrantes irregulares, fueran niños o adultos; pero desde esta fecha en que se reformó la ley, en aras de estar armonizada con los estándares internacionales en materia de niños, se hizo la precisión de “adultos”.

Migración como el INM hacen uso de eufemismos como “presentación” y “alojamiento”,⁷⁶³ en aras de argumentar que no se trata de una privación de la libertad, sino de una restricción al libre tránsito. Sin embargo, en estricto sentido, este acto que ejecuta la autoridad migratoria es una detención administrativa que vulnera el derecho a la libertad personal, y, por ende, debe sujetarse a las garantías que establece el artículo 21 constitucional, que permite que las detenciones de libertad efectuadas por autoridades administrativas duren como máximo 36 horas.⁷⁶⁵ Por tanto, como la Ley de Migración establece plazos que exceden lo permitido por la Constitución, existe una clara inconstitucionalidad de esta ley federal.

Si la detención migratoria fuera en realidad una detención preventiva, no debería superar las 72 horas que establece la Constitución, y una vez transcurrido ese plazo se debería poner a la persona a disposición de un juez. No obstante, en México la aplicación de la detención migratoria está generalizada como una acción de penalización de la migración irregular, sin que se distinga a los solicitantes de asilo y, por tanto, sin atender a lo dispuesto por los estándares internacionales, que señalan que las personas refugiadas están exentas de sanciones relacionadas con el ingreso irregular al territorio,⁷⁶⁶ tal como lo recoge el artículo 7o. de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

De este modo, si bien formalmente la migración irregular es una infracción administrativa en México, la detención migratoria que se practica implica en sí misma una sanción administrativa por la presunción de un ingreso irregular. Haciendo una comparación con el derecho penal, en el que para que exista una medida cautelar es necesario que conste la existencia de un delito, en este caso no necesariamente sucede, porque se parte de una presunción de violación a la Ley de Migración, la cual se prueba o no durante el procedimiento administrativo migratorio.⁷⁶⁷

Esta situación es una muestra clara del estado de excepción migratoria que impera en el país, donde los migrantes y solicitantes de asilo no gozan

⁷⁶³ Artículos 3, fracción XXIV, y 99 de la Ley de Migración.

⁷⁶⁴ Artículo 3, fracciones XI y XXIV, 68, 99, 106 a 109 y 111 de la Ley de Migración.

⁷⁶⁵ Sin Fronteras IAP, “La detención de personas extranjeras en estaciones migratorias”, México, 2012, p. 8.

⁷⁶⁶ La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (artículo 31), ratificada por el gobierno mexicano en 2000, y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (artículo 19), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ambos adoptados en 2000 y ratificados por México en 2003.

⁷⁶⁷ Sin fronteras IAP, “Evolución y retos del asilo en México. 20 años de asistencia legal e incidencia por las personas refugiadas”, México, 2016, p. 36.

de los mismos derechos y garantías que el resto de personas. Otra circunstancia que evidencia esta excepcionalidad migratoria es el hecho de que la Guardia Nacional —que está obligada legalmente a registrar las detenciones que lleva a cabo en el Registro Nacional de Detenciones—⁷⁶⁸ no realice el registro de las detenciones de personas migrantes que lleva a cabo, toda vez que entre los supuestos por los cuales una persona puede ser detenida no se encuentran los relativos a las acciones de control migratorio.⁷⁶⁹ Esto, sin duda, es resultado de considerar legalmente que la detención migratoria no es una privación a la libertad personal, sino una restricción a la libertad de tránsito, razón por la cual la ley y las autoridades migratorias la denominan “presentación”.

Claramente, el bien jurídico que se vulnera con la detención migratoria es la libertad personal de los migrantes y solicitantes de asilo; sin embargo, el que esta medida se llame legalmente “presentación” en vez de “detención” tiene implicaciones de gran calado en materia de derechos humanos y da pie a que se cometan arbitrariedades e ilegalidades cuando se practica, además de que se deja a estas personas en estado de desprotección e indefensión. De este modo, a pesar de que formalmente en México la migración irregular no es un delito, en la práctica tiene efectos criminalizantes, y parece que denominarla “presentación” es una simulación legal para esconder el verdadero tratamiento que existe del fenómeno y que fundamenta el estado de excepción migratorio que prevalece.

4. *El régimen de detención mexicano en contexto de raza y clase: hondureños, guatemaltecos y salvadoreños como población objetivo*

Las detenciones y deportaciones hechas por el Instituto Nacional de Migración en el periodo 2016-2020 dejan algo que ver: hay un marcado sesgo en términos de raza y clase, puesto que las cifras oficiales apuntan a que la población objetivo de estas dos acciones, que constituyen la base de la política migratoria en México, han tenido como población favorita para su aplicación a los nacionales de tres países: Honduras, Guatemala y El

⁷⁶⁸ El artículo 17 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones de 2019 y el lineamiento segundo de los “Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del registro Nacional de detenciones” de 2019 obligan a la Guardia Nacional a registrar las detenciones que realiza.

⁷⁶⁹ Morales Vega, Luisa G., “El entramado normativo de la detención migratoria en México: un dispositivo biopolítico”, en Ortega Velázquez, Elisa (ed.), *Derecho y migración forzada: aportes desde los estudios biopolíticos y necropolíticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, p. 78.

Salvador. Estos países son productores de flujos de refugiados desde hace varios años por sus altos índices de violencia, marginación y pobreza, redes de criminalidad, un endeble Estado de derecho y desastres medioambientales, entre otros, lo cual obliga a la gente a desplazarse para intentar salvar su vida y la de sus familias:

<i>Detenciones 2016-2020</i>					
<i>País</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Honduras	54,226	31,349	56,076	78,232	38,995
Guatemala	62,278	36,337	45,607	52,412	32,242
El Salvador	33,531	12,074	13,325	21,494	8,670
Total	150,035	79,760	115,008	152,138	79,907
Total anual detenidos (todas las nacionalidades)	186,216	93,846	131,445	182,940	87,260
% CA del total detenidos	80.5%	84.9%	87.4%	83.1%	91.5%
% CA detenidos 2016-2020	85.5%				

FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria. Boletines Estadísticos Anuales 2016-2020, disponible en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx>.

De este modo, el 85% del total de personas extranjeras detenidas en el periodo 2016-2020 en México procede de Honduras, Guatemala y El Salvador, mientras que en materia de deportaciones el 95% del total de personas extranjeras deportadas en el periodo también procede de estos tres países:

<i>Deportaciones 2016-2020</i>					
<i>País</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Honduras	53,857	29,959	53,571	72,125	25,541
Guatemala	62,299	35,874	44,680	50,794	22,166
El Salvador	33,384	11,706	12,666	20,039	3,931
Total	149,540	77,539	110,917	142,958	51,638
Total anual deportados (todas las nacionalidades)	159,872	82,237	115,686	149,812	53,891
% CA del total deportados	93.53%	94.28%	95.87%	95.42%	95.81%
% CA deportados 2016-2020	94.98%				

FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria. Boletines Estadísticos Anuales 2016-2020, disponible en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx>.

II. LA DEFINICIÓN DE REFUGIADO EN MÉXICO: UNIVERSAL, REGIONAL Y CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

1. *Fundamento internacional y constitucional del derecho de asilo en México*

A nivel internacional, México es parte de todos los tratados internacionales relevantes en el tratamiento del asilo político y los refugiados. En el ámbito universal, es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, ratificados en 2000; del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículos 7o. y 14.1), ratificado en 1981, y de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1984 (artículo 3o.), ratificada en 1986. En el ámbito regional, es parte de la Convención sobre Asilo Territorial de 1954, ratificada en 1981; de la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954, ratificada en 1957; de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1966 (artículos 5.2, 22.7), ratificada en 1981, y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1985 (artículo 13), ratificada en 1987. Además, México estuvo presente en la adopción de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, la cual, a pesar de no ser un tratado, sino una norma de *soft law*, es un instrumento relevante para el tratamiento de los refugiados.

A nivel nacional, los fundamentos jurídicos del tratamiento del asilo político y de los refugiados se pueden encontrar desde la Constitución, por lo que, al menos a nivel formal, el tratamiento de los refugiados en México se encuentra bien establecido. La Constitución incluyó el derecho de buscar y recibir asilo el 15 de agosto de 2016; esto es, dieciséis años después de que el gobierno ratificó la Convención de 1951 y su Protocolo, y cinco años después de que se emitió la primera ley autónoma en la historia del país que regula el tratamiento de los refugiados, lo cual tuvo lugar en 2011.

Así, el artículo 11 constitucional, párrafo segundo, señala: “Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones”. Este artículo se relaciona con lo señalado en el artículo 1o., que reconoce los derechos humanos que la propia Constitución establece, así como aquellos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte, a *todas* las personas en el país, incluidas claramente migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. Asimismo, se relaciona con el artículo 133, que establece que los tratados internacionales de los que México es parte, y que están acordes con la Constitución, son ley suprema en el país.

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, del 27 de enero de 2011, es la ley federal que regula las tres categorías relacionadas con el derecho de asilo que México reconoce: asilados políticos, refugiados y personas a quienes se les otorga protección complementaria.⁷⁷⁰ Esta ley constituye el marco normativo específico y autónomo en materia de refugiados, así como de actuación de la Comar, que funcionó por poco más de treinta años a través del decreto del Ejecutivo que la creó en 1980. Antes de la promulgación de la ley, las únicas disposiciones que regulaban las obligaciones internacionales de México, por haber ratificado las convenciones en esta materia en 2000, eran la Ley General de Población, su Reglamento y una circular administrativa del Instituto Nacional de Migración.

Por décadas, la Ley General de Población probó ser insuficiente para regular esta materia: no respetaba los estándares internacionales de protección de refugiados ni establecía de manera clara el procedimiento administrativo para ser reconocido como refugiado, con lo cual se violaban los derechos al debido proceso y la justicia en general; mucho menos contemplaba los derechos de los refugiados en el país. Para esta ley, la condición de refugiado era una mera categoría migratoria, no reconocía su carácter internacional y tampoco preveía la protección complementaria.⁷⁷¹ Además, a raíz del convenio firmado por el gobierno mexicano con el ACNUR en 1982, por veinte años la determinación de la condición de refugiado estuvo a cargo de la representación de este organismo en el país, pues el gobierno mexicano asumió esta responsabilidad hasta mediados de 2002. No obstante, siguió acompañado en esta labor por el ACNUR, a través de un grupo de trabajo, en el que participaban varias oficinas de gobierno y representantes de la sociedad civil, y que analizaba las solicitudes de manera individual.⁷⁷²

De este modo, al publicarse la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en 2011 y su Reglamento en 2012, México avanzó normativa y formalmente en la protección de los derechos de las personas solicitantes de asilo, refugiadas, beneficiarias de protección complementaria y sus familia-

⁷⁷⁰ Para el ACNUR, la protección complementaria se refiere a los “mecanismos legales para proteger y otorgar el estatuto a las personas en necesidad de protección internacional que no satisfacen los criterios establecidos en la definición de refugiado de la Convención de 1951, de acuerdo a la interpretación de los Estados”. ACNUR, “Declaraciones del Acunur sobre la protección subsidiaria a personas amenazadas por violencia indiscriminada, bajo la directiva de reconocimiento del Consejo de Europa”, Ginebra, 2008, p. 3.

⁷⁷¹ Sin Fronteras IAP, “Personas solicitantes de asilo y refugiadas. La figura en México”, México, 2012.

⁷⁷² Sin Fronteras IAP, “Evolución y retos del asilo...”, *cit.*, p. 21.

res. La condición de refugiado es declarativa, y no constitutiva,⁷⁷³ es decir, una persona es refugiada por lo que ha vivido y no por el hecho de que se le reconozca como tal, por lo que las personas a quienes se les ha reconocido como refugiadas en México son titulares de un estatuto de asilo y gozan del derecho de no devolución, son autorizadas a residir de manera definitiva en el país, tienen permiso de trabajar y acceso a derechos sociales, como salud y educación, además de que se les expiden documentos de identidad y viaje.⁷⁷⁴

2. *El refugiado en la legislación mexicana del siglo XXI*

La Ley define en su artículo 3o. como refugiado a todo extranjero

I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, *género*, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, *género*, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Como se aprecia, es una definición muy completa y acorde con los principales estándares internacionales en la materia y respecto de los cuales México se ha obligado. La fracción I recoge la definición universal de refugiado de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo

⁷⁷³ Artículos 12 y 47 de la Ley.

⁷⁷⁴ Artículos 5, 6, 44 y 48 de la Ley, artículo 87 del Reglamento y artículo 54, fracción I de la Ley de Migración.

de 1967. La fracción II plasma la definición ampliada de refugiado establecida por la Declaración de Cartagena de 1984. En concordancia con esta fracción, la Ley establece en el artículo 26 el reconocimiento grupal de la condición de refugiados o *prima facie* en el caso de presentarse un ingreso masivo a territorio nacional de un grupo de solicitantes que hayan huido de su país ante violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y dicha situación produzca un incremento sustancial de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. En este caso la Ley dispone que se les atenderá como grupo, en tanto no existan elementos que aconsejen su atención en lo individual. Una vez atendido el ingreso masivo, y en cuanto sea posible, se procederá a la determinación individual de la condición de refugiado, sin perjuicio de que puedan solicitar directamente el reconocimiento.

Y la fracción III del artículo 13 incorpora la figura del refugiado *sur place* o *in situ*, que son aquellos refugiados que no huyeron de su país, sino que estando en el extranjero, y a causa de circunstancias sobrevenidas (por ejemplo, golpe de Estado o guerra civil en su país) o como resultado de las actividades que hayan realizado durante su estancia en México, no pueden regresar a su país, y se convierten en refugiados. A pesar de que estos refugiados no están expresamente mencionados en la Convención de 1951, se encuentran amparados por ésta, ya que el ACNUR ha señalado que la Convención sólo señala la necesidad de que los refugiados estén fuera de su país.⁷⁷⁵

Además de estar armonizada con los instrumentos internacionales, la definición mexicana de refugiado es una norma de carácter progresivo, ya que incluye el género de manera expresa como causal de persecución, a pesar de que ningún tratado internacional en materia de asilo lo considera como causal independiente para reconocer la condición de refugiado, lo cual es muy valioso, porque reconoce una realidad: que la vida de muchas personas corre peligro debido a su condición por género. Esta inclusión es vista como una buena práctica regional⁷⁷⁶ y ha sido elogiada por el ACNUR,⁷⁷⁷ que hasta 2002 reconoció de manera formal que el género es

⁷⁷⁵ ACNUR, “Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados”, Ginebra, 1992, párr. 94-96.

⁷⁷⁶ “Protección de refugiados en América Latina. Buenas prácticas legislativas”, 2013, pp. 30-32.

⁷⁷⁷ El ACNUR llegó a calificarla como innovadora y como un paso adelante en la protección de los derechos de los refugiados LGBT. “Acnur expresa satisfacción ante aprobación de ley sobre refugiados en México. Aprobada con 73 votos a favor, la iniciativa de ley sobre

una causal de persecución que abarca actos de violencia sexual, doméstica y familiar, planificación familiar forzada, mutilación genital femenina, castigo por transgredir valores y costumbres morales, y discriminación contra miembros de la comunidad LGBT.⁷⁷⁸

Sin embargo, 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, siendo el más común la “pertenencia a un grupo social”,⁷⁷⁹ debido a que es una causal flexible y permite incluir no sólo a las mujeres, sino también a diversos grupos, como los miembros de la comunidad LGBT.⁷⁸⁰ En el caso de México, toda vez que el género está establecido a nivel legal como una causal autónoma de persecución, para hacerla valer no es necesario que quede subsumida en alguno de los otros motivos de la Convención de 1951, como la pertenencia a un grupo social determinado. Aún más, la Ley establece en diversos artículos los principios aplicables a los casos de solicitantes por motivos de género, como la no discriminación y atención especial, de acuerdo con las especificidades del caso.⁷⁸¹

A pesar de estos avances a nivel legal, es preciso señalar que a nivel reglamentario no existe la misma técnica legislativa que se elogia de la Ley, puesto que el artículo 4, fracción IV, de su Reglamento define que género es “El género o las preferencias sexuales del solicitante”.⁷⁸² Es decir, el Regla-

refugiados y protección complementaria viene a llenar un vacío en la legislación mexicana. En México viven más de 1.400 Refugiados”, México, ACNUR, 2010.

⁷⁷⁸ 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”, 2002, pp. 2-3.

⁷⁷⁹ El ACNUR define como “grupo social”: “un grupo de personas que comparte una característica común distinta al hecho de ser perseguidas o que son percibidas a menudo como grupo por la sociedad. La característica será innata e inmutable, o fundamental de la identidad, la conciencia o el ejercicio de los derechos humanos”. “Directrices sobre la protección internacional: «pertenencia a un determinado grupo social» en el contexto del artículo 1 a (2) de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y/o su protocolo de 1967”, Ginebra, 2002, p. 4.

⁷⁸⁰ 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”, Ginebra, 2012.

⁷⁸¹ Artículos 8, 20, 23 y 42 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

⁷⁸² Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, del 21 de febrero de 2012.

mento define género de manera tautológica, apartándose del espíritu de la Ley y de los lineamientos del ACNUR en la materia. Esta situación causa confusión acerca de cuál es el contenido de la fracción I del artículo 13 de la Ley, pues no queda claro si el género, como está definido en el Reglamento, sigue el sentido que se le dio a esta causal en la exposición de motivos de la Ley y se le agregó el componente de orientación sexual, o si se reemplazó la definición de la Ley.

Así, el reto es que se interprete de manera adecuada el motivo de persecución, y que se entienda que las mujeres no son las únicas beneficiarias de este motivo, sino todas las personas que sufren de persecución por su género. Entonces, el problema de la aplicación de esta causal en México es que el espectro de a quién se le considera refugiado/a por motivos de género puede ser muy amplio o muy reducido, dependiendo del criterio propio del evaluador y sus consideraciones sobre lo que es el “género”.⁷⁸³

III. EL PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN MÉXICO

Formalmente, el procedimiento mexicano para el reconocimiento de la condición de refugiado es de carácter administrativo, e inicia a petición de parte y culmina con el reconocimiento o no de un derecho. Sin embargo, este procedimiento tiene características que lo diferencian de cualquier otro procedimiento administrativo: el principio de no devolución⁷⁸⁴ y la carga de la prueba compartida tanto para el solicitante de asilo como para la autoridad responsable del reconocimiento.⁷⁸⁵ Además, en realidad es un procedimiento de carácter jurisdiccional, pues tiene como objetivo central decidir la existencia/inexistencia de derechos humanos inherentes a la condición de refugiado y, por lo tanto, la toma de las medidas necesarias para su protección.⁷⁸⁶ A pesar de estas particularidades, existen características comunes con los demás procedimientos administrativos: 1) el acceso a representación legal,⁷⁸⁷

⁷⁸³ Sánchez Nájera, Felipe, “El género como causal el reconocimiento de la condición de refugiado en el sistema de asilo mexicano”, *Programa de Derechos Humanos*, México, UIA, 2019, p. 7.

⁷⁸⁴ Artículos 5 y 6 de la Ley y artículo 22 del Reglamento.

⁷⁸⁵ Artículos 23 y 24 de la Ley y artículos 32, 40 y 41 del Reglamento.

⁷⁸⁶ Sánchez Nájera, Felipe, “Temas del procedimiento administrativo para el reconocimiento de la condición de refugiado: representación legal, entrevistas y recursos de revisión en los procedimientos de asilo en México”, *Programa de Derechos Humanos*, México, UIA, 2019.

⁷⁸⁷ Artículos 11 y 21 de la Ley y artículos 7, 20 y 45 del Reglamento.

2) el derecho a una entrevista personal,⁷⁸⁸ y 3) la posibilidad de impugnar la resolución negativa de primera instancia mediante un recurso de revisión.⁷⁸⁹

1. *Solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado*

Para poder acceder al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, el solicitante tiene que presentar su petición dentro del plazo legal establecido: treinta días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país. En el caso de los refugiados *sur place*, el plazo corre a partir del día siguiente al que tengan conocimiento de los hechos que les impiden regresar a su país. La Comar puede aceptar solicitudes fuera de plazo cuando existan razones fuera del control del solicitante que le impidan hacerlo en el plazo de treinta días.⁷⁹⁰ La solicitud puede ser presentada de forma oral o escrita y en cualquier idioma, para lo cual el solicitante debe contar con el apoyo de un traductor o intérprete.⁷⁹¹

Cabe señalar que las autoridades tienen la obligación de identificar a las personas con necesidades de protección internacional y deben proporcionarles información adecuada y sin que medie una intención de desistimiento. Por ello, la ley establece que cualquier funcionario que tenga conocimiento de la pretensión de una persona extranjera de solicitar asilo deberá dar aviso por escrito y de manera “inmediata” a la Segob, aunque el Reglamento de la Ley aclara que este aviso debe darse específicamente a la Comar y en un plazo de no más de 72 horas.⁷⁹² En este sentido, la Ley obliga a la Comar a proporcionar información a los extranjeros sobre su derecho de solicitar asilo y del procedimiento correspondiente,⁷⁹³ de manera “clara, oportuna y gratuita”,⁷⁹⁴ y al INM, a detectar a los extranjeros con necesidades de protección internacional, informarles de ese derecho, recibir su solicitud y enviarla a la Comar dentro de las 72 horas siguientes a su recepción.⁷⁹⁵

⁷⁸⁸ Artículos 21, 23, 24 de la Ley y artículos 27 a 34 del Reglamento.

⁷⁸⁹ Artículos 19, 25, 39, 40 y 47 de la Ley y artículos 45, 55, 59-60 y 80 del Reglamento.

⁷⁹⁰ Artículos 18 de la Ley y 19 del Reglamento.

⁷⁹¹ Artículo 18 de la Ley y artículo 17, fracciones II y III, del Reglamento.

⁷⁹² Artículo 21 de la Ley y artículo 18 del Reglamento.

⁷⁹³ Artículo 15 del Reglamento.

⁷⁹⁴ Artículo 19 de la Ley.

⁷⁹⁵ Artículos 16 y 17, fracción IV, del Reglamento y artículos 173, fracción IV, y 228 del Reglamento de la Ley de Migración.

2. *Admisión de la solicitud y expedición de la constancia de solicitante de la condición de refugiado*

Una vez que se formaliza la solicitud, la Comar debe expedir al solicitante y a sus dependientes, una constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.⁷⁹⁶ Con esta constancia, la persona tiene derecho a que el INM le expida una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias,⁷⁹⁷ la cual tiene una validez de entre seis meses y un año, y se puede renovar si el motivo de su expedición persiste después de su fecha de vencimiento. La Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias contiene un número de población (CURP), que facilita el acceso a educación, a servicios de salud pública y a un empleo formal en México, por lo cual esta tarjeta desempeña un papel esencial en el acceso de los solicitantes de asilo a derechos sociales, económicos y culturales mientras dura el procedimiento. Además, a partir de este momento, la persona tiene derecho a no ser devuelta a su país de origen, a no ser sancionada administrativa ni penalmente por el ingreso o permanencia irregular, y a que se le garanticen los derechos a la confidencialidad y a la no discriminación.⁷⁹⁸

3. *La entrevista de elegibilidad*

Esta es la etapa más importante del procedimiento: aquí se analizan los motivos por los que el solicitante de asilo abandonó su país de origen; de hecho, la decisión final del procedimiento se basa en buena medida en el testimonio dado por el solicitante de asilo en la entrevista. Según la Ley, las personas solicitantes deben ser entrevistadas de manera *personal* por la Comar y, en caso necesario, con la asistencia de un intérprete, ya sea en sus instalaciones, en las estaciones migratorias o en otros lugares habilitados para ello.⁷⁹⁹

Toda vez que el reconocimiento de la condición de refugiado es individual, todas las personas que acompañan a la persona solicitante deben tener la oportunidad de ser entrevistadas individualmente, con el propósito de determinar si pueden presentar una solicitud independiente.⁸⁰⁰ En las entrevistas se debe considerar el contexto social y cultural de donde provenga

⁷⁹⁶ Artículo 22 de la Ley.

⁷⁹⁷ Artículo 52, fracción V, inciso c) de la Ley de Migración.

⁷⁹⁸ Artículos 5-8 de la Ley y artículos 12, 22 y 28 del Reglamento.

⁷⁹⁹ Artículos 21, 23, 24 de la Ley y artículos 27-34 del Reglamento.

⁸⁰⁰ Artículos 26 de la Ley y artículo 31 del Reglamento.

el solicitante, así como su edad, su género y otras circunstancias particulares.⁸⁰¹ Además, se otorgarán medidas especiales de protección a las personas solicitantes en condiciones de vulnerabilidad, como mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género.⁸⁰²

4. *La decisión final*

La resolución final emitida por la Comar debe estar fundada y motivada e informarse por escrito al solicitante o a su representante legal, dentro de los diez días hábiles siguientes a su emisión,⁸⁰³ y puede ser en tres sentidos:

- a) La persona solicitante es reconocida como refugiada, en los términos de las fracciones I (Convención de 1951) o II (Declaración de Cartagena) del artículo 13 de la ley.
- b) La persona solicitante recibe protección complementaria debido al riesgo de que pueda sufrir tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes.⁸⁰⁴
- c) No se le otorga protección internacional.

A las personas extranjeras reconocidas como refugiadas y a aquellas que reciben protección complementaria se les otorga la condición migratoria de residentes permanentes en México,⁸⁰⁵ aunque los beneficiarios de la protección complementaria no gozan de los mismos derechos que los refugiados; por ejemplo, no cuentan con el derecho de reunificación familiar.⁸⁰⁶ Los familiares de las personas reconocidas como refugiadas obtienen un estatuto *derivado*⁸⁰⁷ de refugiados en virtud de su parentesco o grado de dependencia con los solicitantes principales del estatuto, sin perjuicio de que puedan solicitar directamente el reconocimiento individual de la condición de refugiado.⁸⁰⁸

⁸⁰¹ Artículo 23 de la Ley y artículos 27, 29 y 30 del Reglamento.

⁸⁰² Artículos 6, 9 y 20 de la Ley y artículos 35-37 y 61-66 del Reglamento.

⁸⁰³ Artículo 25 de la Ley y artículo 45 del Reglamento.

⁸⁰⁴ Artículos 25 y 29 y 30 de la Ley y artículos 46 y 48-50 del Reglamento.

⁸⁰⁵ Artículo 48 de la Ley, artículo 87 del Reglamento y artículo 54, fracción I de la Ley de Migración.

⁸⁰⁶ Artículos 74-79 del Reglamento.

⁸⁰⁷ Artículo 2, fracción VI, del Reglamento.

⁸⁰⁸ Artículo 12 de la Ley y artículos 2, fracción VI, 13, 68 y 82 del Reglamento.

Para el análisis de los casos, la Comar debe solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores su opinión sobre el país de origen; además, puede pedir información a otras dependencias y entidades de la administración pública federal sobre los antecedentes del solicitante.⁸⁰⁹ Entre los aspectos que deben considerarse para la evaluación de las solicitudes se encuentran: los derechos fundamentales violados y, en su caso, el daño alegado; los riesgos objetivos a la vida, a la seguridad o a la libertad del solicitante; la inminencia o potencialidad del riesgo; el agente de persecución; la causa que da origen a la persecución; la protección efectiva de su país de origen, la posibilidad de reubicarse dentro de su país de origen, y la credibilidad de sus declaraciones.⁸¹⁰

El procedimiento para ser reconocido como refugiado es gratuito, y tiene una duración de 45 días hábiles, periodo que puede ser extendido por 45 días más si el caso así lo requiere.⁸¹¹ Sin embargo, los datos muestran que miles de solicitantes de asilo son obligados a esperar mucho más allá de este límite legal. Durante el tiempo de espera, las personas tienen que permanecer en el Estado en el que realizaron su solicitud.⁸¹² Ahora bien, teniendo en cuenta que la mayoría de solicitantes se encuentran en Estados fronterizos en el norte o en el sur, con índices de pobreza y violencia considerables, esta restricción de la libertad de circulación impone una barrera importante a la continuidad de sus solicitudes y reconstrucción de sus vidas.⁸¹³

5. *La apelación*

El Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 2015 establece que “a pesar de que se trate de procedimientos rápidos, las decisiones de las autoridades deben estar lo suficientemente fundadas y motivadas”. Asimismo, indica que es necesario que las personas que deseen solicitar el reconocimiento de la condición de refugiadas tengan acceso al procedimiento y a que se cumpla con un debido proceso,⁸¹⁴ derecho que además está previsto en la Ley en

⁸⁰⁹ Artículo 24 de la Ley y artículos 40 y 41 del Reglamento.

⁸¹⁰ Artículo 42 del Reglamento.

⁸¹¹ Artículo 24 de la Ley y artículos 45 y 47 del Reglamento.

⁸¹² Artículo 23 del Reglamento.

⁸¹³ Asylum Access México, “Hoja informativa sobre el asilo en México”, México, 2019, p. 1.

⁸¹⁴ SCJN, “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional”, México, 2015, p. 90.

distintas disposiciones.⁸¹⁵ Este último, aplicado a los casos de reconocimiento de la condición de refugiados, debe incluir el derecho a ser oído, derecho a la información, a un intérprete, a un plazo razonable, a la defensa, a la garantía de un tribunal independiente, imparcial y competente, así como a la protección judicial y a un recurso efectivo.

En este sentido, si la decisión final de la Comar niega cualquier tipo de protección internacional (estatuto de refugiado o protección complementaria), el solicitante será deportado si no interpone uno de los siguientes recursos:

- a) *Recurso de revisión ante la Comar*. El plazo para interponer este recurso es quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en el que surtió efectos la notificación de la resolución respectiva, y se sustancia de acuerdo con lo que señala la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).⁸¹⁶ De este modo, el mismo órgano administrativo que decidió si otorgaba la calidad de refugiado o protección complementaria revisa su propia decisión, siendo juez y parte en el mismo procedimiento.⁸¹⁷ La práctica demuestra, tal vez sin mucha sorpresa, que en la mayoría de los casos la decisión inicial es confirmada en esta revisión administrativa por la misma Comar, por lo que el resultado de interponer el recurso es completamente inefectivo.⁸¹⁸
- b) *Juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)*. Las personas solicitantes de asilo cuyos recursos de revisión fueron negados por la Comar, así como cuando existen violaciones claras en materia del procedimiento de reconocimiento, tienen la alternativa de interponer una demanda de nulidad ante TFJA, el cual tiene la autoridad para exigir la reposición del procedimiento, así como de realizar un nuevo análisis que permita otorgar el reconocimiento de la condición de refugiado al demandante.⁸¹⁹

⁸¹⁵ Artículos 19 y 21-25 de la Ley.

⁸¹⁶ Artículo 25 de la Ley, artículo 60 del Reglamento y artículos 83 y 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

⁸¹⁷ Ortega Velázquez, Elisa, “Niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo en México: una crítica a los defectos del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 152, 2018, p. 721.

⁸¹⁸ CDHFCM UIA, “La interpretación y aplicación del derecho internacional y nacional de los refugiados. Análisis de las resoluciones de primera instancia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados”, México, 2017. Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central”, Nueva York, 2016, p. 120. Sin Fronteras IAP, “Evolución y retos del asilo...”, *cit.*, pp. 35, 54 y ss.

⁸¹⁹ Artículo 83 de la LFPA; artículo 3o., fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

c) *Juicio de amparo ante el Poder Judicial*. Una vez que la persona solicitante de asilo ha agotado las dos instancias disponibles para impugnar la decisión que le niega la calidad de refugiada, puede intentar, como última opción, la vía judicial, a través de la interposición de un juicio de amparo.⁸²⁰ Para ello, es preciso que haya agotado previamente los recursos ordinarios que se establecen en la ley de la materia. Esto, en virtud de que el juicio de amparo es improcedente en contra de las resoluciones de tribunales administrativos, en este caso el TFJA, respecto de las cuales la ley ordinaria (la LFPA) conceda algún recurso o medio de defensa (el juicio contencioso administrativo) por virtud del cual el acto reclamado (negación de la calidad de refugiado) pueda ser modificado, revocado o nulificado. Ahora bien, es preciso destacar que se puede intentar interponer un juicio de amparo obviando la segunda instancia (la del TFJA), ya que la Ley de Amparo dispone que pueden constituir una excepción al principio de agotabilidad de los recursos ordinarios las situaciones que entrañen el riesgo de la privación de la vida, deportación o expulsión, como podría ser la negación de la calidad de refugiado y la consecuente deportación al país de origen.⁸²¹

A pesar de que el ordenamiento jurídico mexicano prevé que la persona solicitante de asilo rechazada pueda interponer el juicio de amparo en tercera instancia, la situación dista de ser sencilla para la persona solicitante. Constituye una traba considerable al acceso a la justicia que las personas solicitantes de asilo tengan que acudir primero a dos instancias administrativas imposibilitadas para interpretar y decidir de acuerdo con las circunstancias particulares del caso antes de que puedan llegar a la revisión judicial, especialmente cuando se trata de personas vulnerables; por ejemplo, los niños no acompañados, sin recursos económicos y sin representación legal.

Aun en el caso excepcional en el que se intente directamente el amparo, saltándose la segunda instancia del TFJA, es preciso considerar que para interponer este juicio se requiere un entrenamiento jurídico especializado, y las personas solicitantes rara vez cuentan con este conocimiento. De hecho, ante el vacío en términos de asistencia gubernamental, la sociedad civil organizada es la que provee mayormente asesoría legal a los solicitantes a tra-

⁸²⁰ Artículos 103 y 107 de la Constitución.

⁸²¹ Artículo 61, fracción XVIII, a), de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de abril de 2013.

vés de litigios estratégicos.⁸²² Sin duda, la sociedad civil es la que tiene más posibilidades de generar cambios en las prácticas gubernamentales, producir reformas legislativas, cambiar o ampliar criterios judiciales o generar programas institucionales y políticas públicas que garanticen los derechos de los migrantes.⁸²³ Sin embargo, por obvias razones, las organizaciones de la sociedad civil no pueden acoger todos los casos de solicitantes de asilo sin representación legal, lo que genera estados de indefensión para las personas solicitantes de asilo en el país, lo cual es una muestra de la opacidad sistémica que define el procedimiento de determinación de la calidad de refugiado en México.

IV. UN RÉGIMEN QUE PRODUCE UN DERECHO HUMANO AL ASILO VACÍO

El sistema de protección internacional de México es generoso en papel. Sin embargo, en la práctica se trata de un régimen que adolece de problemas graves, que menoscaban su generosidad legal y discursiva y, por ende, su eficacia para proteger a las personas perseguidas. Entre los principales obstáculos que pueden identificarse para que el derecho al asilo sea realizable en México está, sin duda, el hecho de que buena parte de los solicitantes de asilo permanecen en detención durante todo su procedimiento. Ello, sumado a obstáculos de orden legal y práctico que configuran en la práctica un régimen que produce un derecho humano al asilo, pero vacío.

1. *Obstáculos jurídicos*

A. *Detención de los solicitantes de asilo en estaciones migratorias durante el procedimiento*

En México, todas las personas que no pueden acreditar su estancia regular en el territorio son enviadas a una estación migratoria mientras se determina

⁸²² Por ejemplo, la Clínica Jurídica para Refugiados Alaíde Foppa de la UIA, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías, FM4 Paso Libre, Sin Fronteras IAP o Asylum Access México.

⁸²³ Un ejemplo de esto es la reforma legislativa del 11 de noviembre de 2011, a través de la cual se reformaron las disposiciones de la Ley de Migración, que permitían la detención de los niños migrantes. También se reformaron disposiciones de la Ley de Refugiados. Segob, “Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante”, *DOF*, México, 2020.

su situación. Los solicitantes de asilo no son la excepción: el Reglamento de la Ley de Migración prevé que los solicitantes de asilo que inician el procedimiento de determinación de su condición como refugiados ante el INM y no ante la Comar sean trasladados a las estaciones migratorias y permanezcan allí durante todo el tiempo que dure el procedimiento (artículos 62 y 63). Según la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, este tiempo no debería rebasar los 45 días hábiles, o 90 días hábiles, en casos excepcionales (artículo 24); sin embargo, en la práctica se extiende mínimamente seis meses,⁸²⁴ siendo lo usual un año o más.⁸²⁵ Esta situación origina que muchas personas abandonen las solicitudes que iniciaron, configurándose una violación al debido proceso, porque los términos de respuesta exceden por mucho el plazo legal establecido, que es 45 días hábiles o máximo noventa días en casos “excepcionales”.⁸²⁶

En detención, los migrantes enfrentan como primera dificultad ser identificados como personas que requieren protección internacional, dada la falta de seriedad del INM en su papel de coadyuvante de la Comar, a pesar de que la Ley mandata expresamente que deben informar de su derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado a todas las personas “presentadas” en estaciones migratorias y recibir y remitir las solicitudes a la Comar.⁸²⁷ Esta situación ha tenido como consecuencia una inadecuada identificación de las personas que requieren protección internacional. Además, aquellas que logran superar este primer obstáculo deben permanecer en la estación migratoria hasta que la Comar emita una resolución. Pese a que la Ley de Refugiados establece la posibilidad de que un solicitante que se encuentre en situación de vulnerabilidad salga de la estación migratoria para dar seguimiento a sus procedimientos en libertad (artículo 20), estos casos son pocos en relación con la totalidad de los solicitantes detenidos.⁸²⁸

⁸²⁴ Asylum Access México, “Hoja informativa...”, *cit.*, p. 1. Asilegal *et al.*, “La detención migratoria: un análisis desde el modelo penitenciario y el gasto público”, México, Asilegal, Sin Fronteras IAP, Fundar, 2019, pp. 17 y 18.

⁸²⁵ Asylum Access México, “Hoja informativa...”, *cit.*, p. 10. FJED *et al.*, “Informe sobre los efectos de la pandemia de Covid-19 en las personas migrantes y refugiadas que pusieron en riesgo la vida y salud de las personas allí privadas de libertad. Violaciones a derechos humanos documentadas por organizaciones defensoras y albergues en México”, México, FJED, Asylum Access México, CMDPDH, IMUMI, Sin Fronteras IAP, Alma Migrante, 2020, pp. 71-73.

⁸²⁶ Artículo 24 de la Ley de Refugiados.

⁸²⁷ Artículo 109, fracción II, de la Ley de Migración y artículo 17 del Reglamento de la Ley de Refugiados.

⁸²⁸ IAP, “Evolución y retos del asilo en México. 20 años de asistencia legal e incidencia por las personas refugiadas”, p. 36.

De este modo, los migrantes irregulares y solicitantes de asilo corren la misma suerte, lo cual es aún más grave en el caso de estos últimos, pues tienen el temor de ser devueltos a su país de origen donde están en riesgo su vida o su libertad. Además, la detención separa al solicitante de asilo de la comunidad, lo cual a veces es la meta que persiguen las autoridades: les dificulta acceder a redes de apoyo existentes y disminuye su capacidad para ser personas independientes, autosuficientes e integradas en la comunidad de acogida una vez que son liberadas. Todos estos factores se agravan aún más por la incertidumbre sobre la duración y el resultado de la detención.⁸²⁹

Cabe señalar que ha habido algunos esfuerzos para disminuir la detención de los solicitantes de asilo; por ejemplo, el Programa de Alternativas a la Detención, desde agosto de 2016, gracias a un acuerdo entre la Comar, el INM y ACNUR, a través del cual se ha dejado en libertad a varias personas solicitantes de asilo y trasladado a refugios para migrantes administrados por organizaciones de la sociedad civil. No obstante, cinco años después este programa no se ha institucionalizado ni publicado oficialmente, y, por tanto, corre el riesgo de desaparecer en cualquier momento.⁸³⁰

B. Falta de representación jurídica gratuita para los solicitantes de asilo durante el procedimiento

Los procedimientos para la resolución de las solicitudes de asilo son confusos y no están adaptados para que puedan ser completados sin ayuda. Es decir, resultan prohibitivamente opacos para que una persona que llega a México en condiciones extremas de vulnerabilidad pueda llevarlos de forma autónoma sin representación jurídica. Sin embargo, formalmente, hasta 2019 el gobierno no proporcionaba representación legal gratuita a ningún solicitante de asilo, teniendo como resultado que las personas que conseguían iniciar un procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado no contaran con asistencia jurídica de parte del Estado; algunas organizaciones de la sociedad civil se arrogaban esa tarea,⁸³¹ aunque, por obvias razones, no pueden llevar la totalidad de los casos.⁸³²

⁸²⁹ ACNUR, “Más allá de la detención: una estrategia mundial para apoyar a los gobiernos a poner fin a la detención de solicitantes de asilo y refugiados, 2014-2019”, Ginebra, 2014, p. 2.

⁸³⁰ Amnistía Internacional, “Ignoradas y sin protección. la mortal devolución de personas centroamericanas solicitantes de asilo desde México”, Londres, 2018, p. 20.

⁸³¹ Por ejemplo, Sin Fronteras IAP, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Asylum Access México y Clínica Jurídica para Refugiados Alaíde Foppa.

⁸³² Human Rights Watch, “Puertas cerradas...”, *cit.*, pp. 78, 80 y 81.

Esta situación llevó a que en mayo de 2019 el ACNUR firmara un convenio marco con el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) para facilitar que las personas solicitantes de asilo en el país cuenten con servicios de representación legal en los procesos administrativos para ser reconocidas como refugiadas.⁸³³ En el mismo sentido, en febrero de 2020 la Comar y el IFDP firmaron un convenio para canalizar a los solicitantes de la condición de refugiado a los servicios de orientación, asesoría y representación jurídica gratuitas que brinda el Instituto.⁸³⁴ A pesar de los esfuerzos anteriores, no hay datos sobre las personas que han recibido dichos servicios ni mucho menos sobre la efectividad de la referida representación legal en sus procedimientos.

C. Falta de efectividad de los recursos de revisión

Si bien la legislación contempla diversas formas en las cuales los solicitantes de asilo pueden apelar una resolución desfavorable (recurso de revisión, juicio de nulidad y juicio de amparo), la tecnicidad de dichos recursos hace difícil que los solicitantes que no cuentan con asesoría legal puedan acceder efectivamente a ellos. Incluso en los casos donde se cuenta con el acompañamiento de un abogado o una organización de la sociedad civil al presentar un recurso de revisión, las resoluciones carecen de profundidad. Y, en el caso de la segunda instancia, las resoluciones se centran mayormente en cuestiones procedimentales, sin analizar el fondo de la resolución.⁸³⁵

De este modo, no hay un recurso de revisión efectivo en caso de negación de la calidad de refugiado, lo cual propicia, en última instancia, que se viole el derecho a la vida de los solicitantes de asilo; por ejemplo, si son devueltos a un lugar donde corre peligro su vida y realmente calificaban para obtener la calidad de refugiados en México. Lo anterior, en virtud de que la misma autoridad que decidió negar la condición de refugiado, la Comar, es la que revisa la legalidad de su propia decisión: es juez y parte en el mismo proceso.⁸³⁶ Aún más: en caso de que la persona solicitante de asilo rechaza-

⁸³³ ACNUR, “Personas solicitantes de asilo contarán con apoyo de la defensoría pública en México”, 2019.

⁸³⁴ Segob, “Firman Comar E IFDP Convenio para que solicitantes de condición de refugiado tengan asesoría jurídica y acompañamiento”, México, 2020.

⁸³⁵ CMDPDH, “Observaciones sobre la actuación de la comisión mexicana de ayuda a refugiados”, México, 2017, p. 49.

⁸³⁶ Artículo 25 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político; artículo 59 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, que señala: “En contra de la negativa de reconocimiento de la condición de refugiado, de la

da impugne en segunda instancia la revisión administrativa de la Comar, la ley de la materia dispone que el tribunal facultado para conocer el asunto es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA),⁸³⁷ lo cual puede presentar al menos tres problemas, si bien la experiencia de los últimos años muestra una loable función de los integrantes del TFJA:

1. El TFJA es un tribunal administrativo, experto en materia administrativa (y fiscal); es decir, no está especializado en temas migratorios o de asilo.
2. El TFJA se encuentra sujeto irrestrictamente al principio de legalidad, y, en consecuencia, está imposibilitado de realizar una labor interpretativa (propia de los jueces) a favor de las personas solicitantes de asilo y de acuerdo con las particularidades del caso, que pueden ser, literalmente, de vida o de muerte.
3. El TFJA no es completamente independiente en el ejercicio de sus funciones, ya que está adscrito a la administración pública. De nueva cuenta, tenemos un conflicto de intereses: el mismo poder público, el Poder Ejecutivo, resulta ser juez y parte en el mismo proceso. Con esto se viola, en última instancia, el principio de división de poderes, sobre el cual descansa el Estado democrático de derecho, y que funge como freno a los abusos de poder de los poderes públicos.⁸³⁸

D. *Obligación de permanecer en el estado de presentación de la solicitud de asilo*

Los solicitantes de asilo deben permanecer en el estado en el que presentaron su solicitud, y deben presentarse semanalmente a firmar un formulario en la oficina de la Comar o del INM de ese estado para demostrar

cesación, de la cancelación, de la revocación o del retiro de la protección complementaria, de la negativa de autorización de reunificación familiar, así como del dictamen sobre la protección efectiva a que se refiere el artículo 91 de este Reglamento, procede el recurso de revisión”. Y el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone: “El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo”.

⁸³⁷ Artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; artículo 3o. (XII) de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁸³⁸ Véase, por ejemplo, el freno que el Poder Judicial intentó poner a los abusos de poder del expresidente Donald J. Trump de los Estados Unidos y sus órdenes ejecutivas en materia de asilo: Shear, Michael D. *et al.*, “Judge Blocks Trump Order on Refugees Amid Chaos and Outcry Worldwide”, *The New York Times*, 28 de enero de 2017.

su presencia.⁸³⁹ Esta restricción comporta una carga excesiva para los solicitantes de asilo, ya que la mayoría de ellos en México presentan su solicitud en los estados de la frontera norte o sur. Los estados del sur, como Chiapas (donde se presenta el 60% de las solicitudes de asilo),⁸⁴⁰ registran algunas de las mayores tasas de pobreza del país, y en estos estados existen menos oportunidades laborales. Los estados del norte de México tienen altas tasas de violencia y delincuencia y una gran presencia de cárteles. Sin embargo, los solicitantes de asilo se ven forzados a quedarse en zonas en las que no pueden cubrir sus necesidades básicas o en las que existe un riesgo más elevado para su seguridad personal.

Los solicitantes de asilo no pueden solicitar asilo en un estado y transferir su solicitud a otra oficina de la Comar, salvo que cumplan numerosos y estrictos requisitos en relación con la transferencia. La Comar sólo permite transferencias por razones de seguridad, y los solicitantes de asilo deben presentar documentación detallada de un incidente relacionado con la seguridad, como un acta ministerial. Para muchos solicitantes de asilo, presentar una denuncia ante la policía en un país extranjero constituye un proceso intimidante y difícil, y puede que sientan miedo de hablar con las autoridades.⁸⁴¹

E. Plazo de treinta días para presentar la solicitud

Un solicitante de asilo debe solicitar la condición de refugiado dentro de los treinta días siguientes a su ingreso al país, y, de forma excepcional fuera de este plazo, siempre que le haya sido imposible hacerlo dentro de los treinta días. Para ello, el solicitante debe proporcionar una justificación, y, de considerarla adecuada, la Comar decidirá si admite o desecha la solicitud. Es importante señalar que existen importantes obstáculos para quienes solicitan asilo fuera del plazo legal y a quienes la Comar decide no admitir su solicitud por estos motivos. Tienen más probabilidades de recibirla los solicitantes de asilo con representación legal, que es muy reducida y, en caso de encontrarse la persona detenida en una estación migratoria, las autoridades del INM pueden deportarla o devolverla, con independencia de la existencia de una necesidad de protección internacional.⁸⁴²

⁸³⁹ Artículo 23 del Reglamento de la Ley.

⁸⁴⁰ Comar, “Estadísticas Comar 2020”, México, 2020.

⁸⁴¹ Schmidtke, Rachel, “Un nuevo camino a seguir: refuerzo del contexto de protección en México”, Nueva York-Washington, D. C., Refugees International, 2020.

⁸⁴² *Idem*.

2. *Obstáculos prácticos*

A. *Incumplimiento del INM de su obligación de informar a las personas detenidas de su derecho de solicitar asilo y respuestas que disuadan solicitarlo*

Las personas que cumplen los requisitos para solicitar asilo normalmente ignoran que pueden hacerlo mientras están detenidas, porque los agentes del INM no les informan de este derecho, a pesar de que por mandato de ley deben identificar de manera proactiva a los posibles solicitantes⁸⁴³ e informar a todas las personas “presentadas” en estaciones migratorias de su derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.⁸⁴⁴ Sin embargo, la práctica común es que no les informen apropiadamente, ni de forma verbal ni escrita, sobre su derecho al asilo ni sobre el proceso migratorio al que están siendo sujetas; por ejemplo, la información básica sobre los motivos de su detención o su traslado de una estación migratoria a otra, ni sus derechos y obligaciones, ni las alternativas existentes a la deportación.⁸⁴⁵

En el caso de los niños, el cumplimiento de esta responsabilidad requiere que los oficiales de Protección a la Infancia (OPI) del INM enfoquen con una sensibilidad especial la manera en que los niños pueden responder a sus preguntas y que hagan esfuerzos por examinar sus posibles necesidades de protección. Tal como señalan las directrices del ACNUR para las solicitudes de asilo de niños, “Los niños no pueden articular sus solicitudes de la condición de refugiado en la misma forma que los adultos y, por lo tanto, pueden requerir especial asistencia para llevarla a cabo”.⁸⁴⁶ No obstante, la

⁸⁴³ Artículo 16, fracción I, del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y artículo 173, fracción IV, del Reglamento de la Ley de Migración.

⁸⁴⁴ Artículo 109, fracción II, de la Ley de Migración.

⁸⁴⁵ Amnistía Internacional, “Ignoradas y sin protección...”, *cit.*, pp. 10-13. Suárez, Ximena *et al.*, “Un camino de impunidad. Miles De migrantes en tránsito enfrentan abusos y medidas severas en México”, (2015), disponible en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/09/Camino-de-Impunidad_Espanol-1.pdf. Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, “Tapachula, Chiapas: la experiencia de detención en la frontera sur mexicana”, en Barja Coria, Joselin (ed.), *Derechos cautivos: la situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*, México, Frontera con Justicia, A. C., 2015, p. 61. CIDH, “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”, Washington, D. C., 2013, pp. 520-535.

⁸⁴⁶ ACNUR, “Directrices sobre protección internacional: solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1 (a) 2 y 1 (F) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados (“Directrices sobre solicitudes de asilo de niños”), Ginebra, 2009, párr. 2.

experiencia demuestra que los agentes del INM incumplen con su deber de informarles a los niños sobre su derecho de solicitar asilo, y no tratan sus peticiones verbales de protección como solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, a pesar de que están obligados por ley a hacerlo.⁸⁴⁷

Además, la experiencia demuestra que los agentes del INM no sólo no identifican a las personas con necesidades de protección internacional y no les informan sobre su derecho de solicitar asilo, sino que los disuaden abiertamente de solicitar asilo. Organizaciones de la sociedad civil han documentado cómo los agentes responden a las interrogantes de los potenciales solicitantes de asilo (sean adultos o niños) con indiferencia, desincentivando que presenten su solicitud, con el pretexto de que no tienen pruebas suficientes o que las que tienen serán infructuosas, o sugiriéndoles que no soliciten asilo, ya que eso resultaría en una prolongación indeterminada de su detención, pues tienen que permanecer detenidos en la estación migratoria durante todo el tiempo que dure el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.⁸⁴⁸

Esta práctica es ilegal, ya que los agentes del INM no están capacitados para prejuzgar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado: es la Comar la agencia que tiene la responsabilidad de determinar, después de una investigación en profundidad, si un solicitante es un refugiado o no.⁸⁴⁹ Esta situación —que involucra las subjetividades de los agentes de migración a la par de una política del INM— genera que los solicitantes de asilo que son detenidos no soliciten asilo o, en caso de ya haber iniciado un procedimiento, se cansen de la situación y opten por regresar voluntariamente a sus países de origen en lugar de completar el proceso.

B. *Violación del principio de no devolución por parte del INM*

Los migrantes irregulares en México, aun cuando vengan huyendo de la persecución y la violencia, suelen ser detenidos en estaciones migratorias, y posteriormente deportados, muchas veces sin tener la oportunidad de solicitar la condición de refugiado aunque califiquen para ello.⁸⁵⁰

⁸⁴⁷ Georgetown Law Human Rights Institute, “The Cost of Stemming the Tide: How Immigration Enforcement Practices in Southern Mexico Limit Migrant Children’s Access to International Protection”, Washington, D. C., Georgetown University, 2015, p. 48.

⁸⁴⁸ CIDH, “Derechos humanos de los migrantes...”, *cit.*, párr. 536. Human Rights Watch, “Puertas cerradas...”, *cit.*

⁸⁴⁹ Artículos 15, fracción I, de la Ley sobre Refugiados y artículo 15, fracción III, del Reglamento sobre la Ley sobre Refugiados.

⁸⁵⁰ Amnistía Internacional, “Ignoradas y sin protección...”, *cit.*, pp. 8 y 9.

Los potenciales solicitantes de asilo no sólo son detenidos y deportados rápidamente, sino que muchos de ellos corren un alto riesgo durante la detención migratoria, como violencia y ser sujetos de malos tratos,⁸⁵¹ o en tiempos de Covid-19, de contagiarse ante el hacinamiento e insalubridad en las estaciones migratorias.⁸⁵² Aún más, existe la práctica de algunos agentes del INM que hacen firmar a las personas detenidas, documentos de aceptación de “retorno asistido”⁸⁵³ a su país y de renuncia a su derecho a presentar alegatos en su favor en el plazo de quince días estipulado en el procedimiento administrativo migratorio, incluso valiéndose de tácticas coercitivas, lo que muestra —además de prácticas ilegales— una cultura institucional que posibilita incumplimientos sistemáticos del principio de no devolución.⁸⁵⁴

En el caso de los migrantes que ingresan a México por puntos de entrada aéreos, el INM opera un espacio similar a una estación migratoria en el aeropuerto de la Ciudad de México, conocido como “La Burbuja”. En caso de que el INM detecte incoherencias en la documentación de una persona, un funcionario del Instituto le realiza una entrevista para determinar si puede entrar en México o debe decretarse su rechazo, lo que ocasionará su devolución a su país de origen o a otro país que lo admita. Un rechazo es distinto de una deportación, ya que esta última implica la entrada de la persona a territorio mexicano, mientras que en el caso de un rechazo no se considera que la persona haya entrado a México.⁸⁵⁵

Así, salvo que tenga una red en México que pueda impugnar el rechazo, la persona puede ser rápidamente devuelta sin tener la oportunidad de solicitar asilo. En casos en los que una persona desea solicitar asilo, pero ya se ha programado su devolución, un juez puede ordenar la paralización de la devolución, en virtud de la Ley de Amparo,⁸⁵⁶ aunque no existe un sistema de notificación inmediato que comunique la orden del juez a los funciona-

⁸⁵¹ Amnistía Internacional, “Acción urgente: riesgo de detención masiva de solicitantes de asilo”, México, 2019.

⁸⁵² FJED *et al.*, “Informe sobre los efectos de la pandemia...”, *cit.*

⁸⁵³ El “retorno asistido” se refiere a las deportaciones que no implican sanciones administrativas por volver a entrar en México, al contrario que las deportaciones oficiales, que tienen consecuencias punitivas si la persona vuelve a entrar.

⁸⁵⁴ Amnistía Internacional, “Ignoradas y sin protección...”, *cit.*, pp. 14 y 15.

⁸⁵⁵ Schmidtke, Rachel, “Un nuevo camino a seguir...”, *cit.*

⁸⁵⁶ Véase el caso de Farooq Muhammad, nacional paquistaní que en 2020 estuvo por 49 días en este espacio hasta que su abogado, de la Clínica Jurídica para Refugiados, Alaide Foppa, logró que lo liberaran a través del amparo. Pradilla, A., “«Necesito ayuda»: migrante lleva casi un mes encerrado en el AICM sin luz natural ni ventilación”, *Animal Político*, 4 de octubre de 2020.

rios del INM en el aeropuerto: un actuario judicial debe trasladarse al aeropuerto para notificar la orden judicial, por lo que se han dado casos en los que los migrantes ya habían sido devueltos antes de que el actuario judicial pudiera realizar la notificación.⁸⁵⁷

C. Incumplimientos de la Comar de emitir la constancia de que la persona está solicitando asilo, y del INM, de expedir la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) a los solicitantes de la condición de refugiado

La Comar está obligada a certificar que una persona es solicitante de asilo y está siguiendo un procedimiento.⁸⁵⁸ Esta constancia también protege al solicitante de asilo de la deportación, pues el INM la exige para emitir la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH), que facilitará su acceso a servicios sociales en el país. Sin embargo, a pesar de que los procedimientos de asilo son largos, la Comar se tarda incluso varios meses en emitirla, dependiendo el lugar donde se solicite asilo, dada su poca capacidad operativa. Con esto se deja a los solicitantes de asilo desprotegidos frente a la deportación y, además, se obstaculiza su acceso al empleo y a servicios de salud, entre otros, especialmente en tiempos de pandemia, a pesar de que la constancia no es un documento de tránsito ni autoriza la estancia regular de la persona.

Una vez que los solicitantes de asilo cuentan con la constancia de la Comar, que certifica que están siguiendo el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, el INM debe emitirles una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias. Sin embargo, en la práctica, el INM sólo emite una fracción de las TVRH que debería, a pesar de que por disposición de ley⁸⁵⁹ está obligado a hacerlo a todos los solicitantes de asilo. Por ejemplo, en el periodo 2016 a 2020, ante un total de 164,699 solicitudes de condición de refugiado que se registraron en el país, el INM sólo expidió 61,773 TVRH. La diferencia entre el número de solicitudes y el número de TVRH expedidas indican que miles de solicitantes de asilo no tuvieron acceso a la tarjeta, sino solamente lo equivalente al 37.5% del total:

⁸⁵⁷ Schmidtke, Rachel, “Un nuevo camino a seguir...”, *cit.*

⁸⁵⁸ Artículo 22 de la Ley.

⁸⁵⁹ Artículo 52, fracción V, inciso c) de la Ley de Migración.

<i>TVRH 2016-2020</i>						
	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>Total</i>
Total de solicitudes de condición de refugiado	8,796	14,619	29,630	70,427	41,227	164,699
TVRH emitidas a solicitantes de condición refugiado	1,316	4,941	11,556	22,159	21,801	61,773
% de TVRH emitidas a solicitantes de condición refugiado	14.96%	33.79%	39%	31.46%	52%	37.5%

FUENTE: elaboración propia con información de la Segob⁸⁶⁰ y de la Comar, 2020.⁸⁶¹

Esta situación no sólo quebranta la ley, sino que perjudica a los solicitantes de asilo, ya que la TVRH puede considerarse como una medida de protección en tanto les facilita el acceso a los servicios públicos en el país mientras dura el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, lo cual en la práctica puede durar hasta un año o más, a pesar de que la ley señala el plazo de 45 días hábiles.

D. Entrevistas de elegibilidad por teléfono y sin protocolos

Dada la escasa capacidad operativa de la Comar, la práctica de entrevistas para determinar la elegibilidad del solicitante de asilo por vía telefónica en los veinticinco estados en los que no hay presencia de la Comar es una situación común. Sin embargo, esta situación no sólo contraviene la Ley, que señala que las entrevistas deben ser conducidas de manera personal,⁸⁶² sino que tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸⁶³ como las

⁸⁶⁰ Segob, *Boletines Estadísticos Anuales de 2016 a 2020*, disponibles en: disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos.

⁸⁶¹ Comar, “Estadísticas Comar 2020”.

⁸⁶² Artículos 21, 23 y 24 de la Ley y artículos 27-34 del Reglamento.

⁸⁶³ CNDH, “Recomendación No. 38 /2019. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, legalidad y al interés superior de la niñez, en agravio de 112 personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado”, México, 2019. CNDH, “Recomendación No. 35/2017. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad, libertad personal, así como al principio del interés superior de la niñez en agravio de un grupo de personas en contexto de migración que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado”, México, 2017. CNDH, “Reco-

organizaciones de la sociedad civil han documentado que no existen protocolos oficiales para realizar las entrevistas telefónicas, por lo que hay escasos controles o directrices sobre cómo se desarrollarán estas entrevistas.⁸⁶⁴ Entrevistar a solicitantes de la condición de refugiados tiene una dimensión diferente a la entrevista realizada en otros contextos, debido a que en estos casos la libertad, la seguridad, e incluso la vida de las personas entrevistadas están en juego. Una entrevista mal realizada podría ocasionar la pérdida de información relevante para determinar la necesidad de protección internacional.

Por ejemplo, algunas veces las entrevistas telefónicas se realizan en espacios públicos y sin privacidad, lo cual hace difícil para el solicitante de asilo contar sucesos dolorosos y traumáticos que podrían apoyar su caso. Estas entrevistas pueden durar una hora o más para recoger todos los detalles y las razones por las que la persona solicita asilo; sin embargo, algunas organizaciones de la sociedad civil han señalado que algunas duran menos de treinta minutos y no son lo suficientemente detalladas para obtener la información necesaria para tomar una decisión bien fundamentada. Además, la Comar avisa a los solicitantes de asilo de la fecha y hora de la entrevista con muy poca antelación, lo cual dificulta que el solicitante de asilo llame a su representante legal para que acuda a la entrevista. Esto frustra el derecho de los solicitantes de asilo a una tutela judicial efectiva, específicamente el artículo 20 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, que permite que un representante legal acompañe al solicitante de asilo durante todo el procedimiento de asilo. Estas cuestiones son especialmente problemáticas, porque la entrevista de elegibilidad es el paso más importante del procedimiento.⁸⁶⁵

*E. La “alternativa” de “huida interna”
que da Comar para negar la protección internacional*

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 no contempla en su articulado el concepto de la “alternativa de huida interna” o “alternativa de reubicación”. No obstante, el ACNUR ha autorizado su uso, de acuerdo con las Directrices que ha emitido sobre este tema en 2003. El concepto de huida interna o reubicación se refiere al traslado de la persona

mendación No. 77/2012, caso del niño de nacionalidad hondureña a quien se negó refugio”, México, 2012).

⁸⁶⁴ CMDPDH, “Observaciones sobre la actuación...”, *cit.*

⁸⁶⁵ Schmidtke, Rachel, “Un nuevo camino a seguir...”, *cit.*

“a una zona específica del país donde no haya riesgo de temores fundados de persecución y donde, dadas las circunstancias particulares del caso, es razonable esperar que el individuo pueda asentarse y llevar una vida normal”.⁸⁶⁶ El concepto de protección estatal, a diferencia del de huida interna, sí se incluyó en la Convención de 1951.

Sin embargo, esta noción de “alternativa de huida interna” ha sido utilizada por los gobiernos para denegar asilo a personas que, de otro modo, podrían haberlo recibido. Bajo este concepto, la persona solicitante es reconocida por tener una solicitud de asilo válida, pero basada en una amenaza local. Esto sugiere que la persona amenazada podría haber huido a otra zona más segura dentro de su país de origen, por lo que la solicitud de asilo puede ser denegada, y la persona puede ser devuelta a su país de origen —para convertirse, sobra decir, en una persona desplazada interna—.

En el caso de México, tanto el concepto de alternativa de huida interna como el de protección estatal se incluyeron en el Reglamento de la Ley sobre Refugiados, concretamente en el artículo 42, que establece lo siguiente:

Artículo 42. Una vez recibida la información a que se refieren los artículos 40 y 41 del presente Reglamento, la Coordinación analizará las declaraciones del solicitante. Al efectuar dicho análisis, la Coordinación tomará en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

VI. La protección efectiva de su país de origen;

VII. La posibilidad de reubicarse dentro de su país de origen.

Cabe señalar que en ningún apartado del Reglamento se establecen las definiciones o los alcances de la protección estatal y la posibilidad de reubicación. Por lo tanto, ambos conceptos quedan sujetos a la libre interpretación de la Comar, habiendo un vacío legal que opera en contra de los derechos de los solicitantes de asilo: 1) porque el personal de la Comar carece de orientación normativa sobre cómo entender estos conceptos, lo cual puede generar discrepancias en el modo de resolver, dependiendo de la persona que atienda y resuelva la solicitud de reconocimiento, y 2) porque se impone a los solicitantes de asilo una carga excesiva de probar que no cuentan con alternativa de huida ni protección estatal.⁸⁶⁷

⁸⁶⁶ ACNUR, “Directrices sobre protección internacional No. 4: La alternativa de huida interna o reubicación en el contexto del artículo 1a (2) de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967. Sobre el estatuto de los refugiados”, Ginebra, 2003.

⁸⁶⁷ Sánchez Nájera, Felipe, “La alternativa de huida interna y la protección estatal en el procedimiento de asilo en México”, *Programa de Derechos Humanos*, México, UIA, 2019, pp. 7 y 8.

La práctica demuestra que la Comar ha utilizado en repetidas ocasiones —y como práctica sistemática— la “alternativa de huida interna” para negar la condición de refugiado en México.⁸⁶⁸ Para ello, ha usado como base legal el artículo 42, fracción VI, del Reglamento, y ha argumentado que los solicitantes pueden encontrar protección en algún lugar seguro dentro del mismo país del que vienen huyendo.⁸⁶⁹ Por ejemplo, de 2011 a 2016 la Comar usó este argumento como un obstáculo para el reconocimiento de la condición de refugiado en 72% de los casos en los que emitió una resolución negativa.⁸⁷⁰ Aún más, en el mismo periodo la Comar utilizó como argumento que las personas solicitantes de asilo sí contaban con “protección estatal”, de acuerdo con el artículo 42, fracción VI, del Reglamento, en el 51% de los casos en los que emitió una resolución negativa de la condición de refugiado.⁸⁷¹

Ahora bien, cuando hablamos de los países del norte de Centroamérica, este argumento no debería ser usado para negar la condición de refugiado, porque “es virtualmente inconcebible que una persona o una familia entera pueda escapar de las maras mediante una simple reubicación y empezar una nueva vida sin miedo a las represalias”.⁸⁷² Aún más, “dado que muchas pandillas centroamericanas, tales como las maras, tienen una organización de alcance nacional e incluso regional, generalmente no puede haber ninguna alternativa realista de huida interna en estas solicitudes relacionadas a estas pandillas”.⁸⁷³

F. Poca capacidad operativa y financiera del órgano encargado de decidir las solicitudes de asilo

a. Las cifras

Desde 2013, México ha experimentado un aumento exponencial en las solicitudes de protección internacional. Según datos oficiales de la Comar,

⁸⁶⁸ CMDPDH, “Observaciones sobre la actuación...”, *cit.*, pp. 36-39.

⁸⁶⁹ Human Rights Watch, “Puertas cerradas...”, *cit.*, p. 74.

⁸⁷⁰ Sánchez Nájera, Felipe, “La alternativa de huida interna y la protección estatal en el procedimiento de asilo en México”, pp. 11 y 12.

⁸⁷¹ *Ibidem*, p. 17.

⁸⁷² Boulton, Michael, “Living in a World of Violence: An Introduction to the Gang Phenomenon”, *Legal and Protection Policy Research Series*, Ginebra, ACNUR, 2011, p. 24. Corsetti, Jeffrey D., “Marked for Death: The Maras of Central America and Those Who Flee Their Wrath”, *Georgetown Immigration Law Journal* 20, 2006, pp. 407-410.

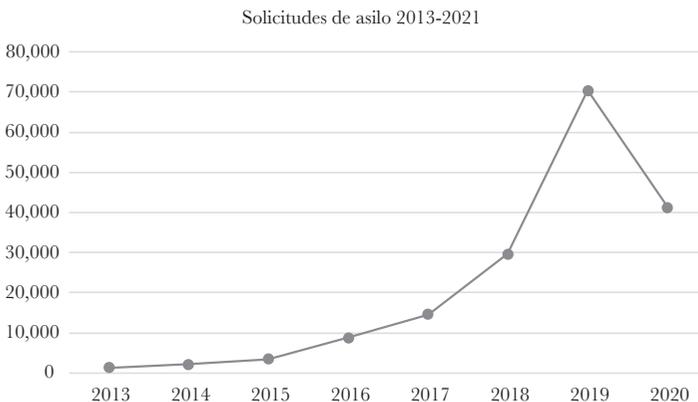
⁸⁷³ ACNUR, “Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas”, Ginebra, 2010, p. 53.

en este periodo se han presentado un total de 171,606 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado:

Año	# solicitudes asilo
2013	1,296
2014	2,137
2015	2,137
2016	8,796
2017	14,619
2018	29,630
2019	70,427
2020	41,277
Total	171,606

FUENTE: Comar, 2020.⁸⁷⁴

Gráficamente esta situación se puede ver de la siguiente manera, apreciándose un aumento sostenido año con año y habiendo un pico de solicitudes de protección internacional en 2019, dadas las caravanas migrantes que iniciaron a finales de 2018. Esta tendencia bajó en 2020, al ser el primer año de la pandemia por Covid-19; sin embargo, el aumento acelerado de solicitudes no ha parado desde 2013:



FUENTE: elaboración propia con datos de la Comar, 2020.⁸⁷⁵

⁸⁷⁴ Comar, “Estadísticas Comar 2020”.

⁸⁷⁵ *Idem.*

Los datos arriba señalados muestran un incremento porcentual vertiginoso, año con año, de las solicitudes de asilo con respecto a 2013, llegando en 2019 a un incremento de más del 5000% con respecto a 2013, e incluso en 2020, primer año de la pandemia, a un aumento de más del 3000% en relación con 2013:

<i>Año</i>	<i>% aumento respecto 2013</i>
2014	64 %
2015	164 %
2016	578 %
2017	1028 %
2018	2186 %
2019	5334 %
2020	3084 %

FUENTE: elaboración propia con datos de la Comar, 2020.⁸⁷⁶

Este aumento ha saturado el sistema de protección internacional en México, especialmente si se tiene en cuenta que tanto la capacidad de financiamiento como de personal e institucional de este sistema es inadecuada para responder al número tan elevado de solicitudes de los últimos ocho años, y garantizar, de esta forma, los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas. De hecho, el gobierno no sólo no ha destinado recursos suficientes a la Comar, sino que, con la excepción de 2020, se los ha disminuido año con año:

<i>Año</i>	<i>Presupuesto Comar</i>
2014	24,814,761
2015	25,308,083
2016	22,529,254
2017	27,700,000
2018	26,800,000
2019	20,800,000
2020	47,360,858

FUENTE: elaboración propia con datos de la SHCP.⁸⁷⁷

⁸⁷⁶ *Idem.*

⁸⁷⁷ SCHP, Presupuesto de Egresos 2014 a 2020, disponibles en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

Aún más, el número de funcionarios capacitados para autorizar la condición de refugiado no ha aumentado sustancialmente: en 2015⁸⁷⁸ eran quince, y en 2020 eran diecinueve.⁸⁷⁹ Además, la Comar sólo cuenta con oficinas en cuatro estados del país: Ciudad de México, Chiapas (Tapachula), Tabasco (Tenosique) y Veracruz (Acayucan), y tiene “presencia” desde 2019 en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración en Monterrey, Tijuana y Palenque.⁸⁸⁰ Es decir, hay veinticinco estados de la República sin representación de la Comar, lo que tiene como consecuencia que a las personas solicitantes de asilo que se encuentran detenidas en estaciones migratorias donde no hay un representante de la Comar les lleve más tiempo que su caso sea evaluado. Ahora, si bien es fundamental garantizar que las instituciones y los funcionarios tengan la capacidad para evaluar adecuadamente los casos y procesarlos, tampoco es viable exigir a los funcionarios de la Comar, esfuerzos sobrehumanos ante aumentos vertiginosos de solicitudes de asilo que no van aparejados de los correspondientes incrementos en el presupuesto de la institución.

b. Rezago de solicitudes

Debido al sustancial aumento de las solicitudes de asilo, el limitado personal y los retos burocráticos, existe una acumulación creciente de solicitudes de asilo sin resolver en México. Por ejemplo, de 2018 a 2020 el panorama en materia de rezagos luce de esta forma:

<i>Año</i>	<i>#solicitudes de asilo</i>	<i># solicitudes procesadas (positivas, protección complementaria y negativas)</i>	<i>% solicitudes procesadas</i>	<i>Rezago</i>	<i>% de Rezago</i>
2018	29,630	9,842	33.2%	19,788	66.7%
2019	70,427	20,242	28.7%	50,185	71.2%
2020	41,277	23,170	56.1%	18,107	43.8%
Total	141,334	53,254	37.6%	88,080	62.3%

FUENTE: elaboración propia con datos de la Comar, 2020.⁸⁸¹

⁸⁷⁸ Ureste, Manu, “México recibe 67% más solicitudes de refugio, pero sólo tiene 15 oficiales para atender 2 mil casos”, *Animal Político*, 19 de junio de 2015.

⁸⁷⁹ Martínez, Fabiola, “En 2020, se recibieron 41,329 solicitudes de refugio y se espera más del doble en este año”, *La Jornada*, 3 de enero de 2021.

⁸⁸⁰ Comar, “Comar: oficinas, presencia y acciones”, México, Comar, 2020.

⁸⁸¹ Comar, “Estadísticas Comar 2020”.

Así, la tasa de rezago en 2020 fue del 43.8%, en 2019 de 71.2% y en 2018 de 66.7%. A pesar del progreso en 2020, en relación con los años previos, organizaciones de la sociedad civil han documentado que hay casos que llevan hasta dos años en proceso. Esto es altamente problemático, por las barreras a las que se enfrentan los solicitantes de asilo que no se encuentran detenidos a la hora de acceder a un empleo y a los servicios públicos durante los periodos de espera, como la falta de acceso a la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias o la obligación de permanecer en estados con menos oportunidades laborales. Estas largas esperas tienen un efecto disuasorio importante en las personas y provoca que abandonen sus procedimientos. Por ejemplo, según Asylum Access, en 2018, 10,000 solicitantes de asilo desistieron de sus solicitudes tras esperar una media de 164 días.⁸⁸²

Cabe señalar que durante años la Comar ha aplicado la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena, plasmada en el artículo 13, fracción II, de la Ley sobre Refugiados, a los solicitantes de asilo venezolanos,⁸⁸³ lo cual ha sido muy positivo, pues los criterios de evaluación pueden aplicarse más rápidamente, y se requiere menos información del solicitante de asilo para tomar una decisión. Sin embargo, con los nacionales de Centroamérica no seguía esta práctica, especialmente de Honduras y El Salvador.⁸⁸⁴

La pandemia de Covid-19 también ha planteado retos, pues aunque la Comar siguió recibiendo solicitudes de asilo, el 24 de marzo de 2020 suspendió temporalmente el plazo de tramitación de 45 días hábiles para las solicitudes presentadas después esa fecha.⁸⁸⁵ También por la pandemia, en 2020 la Comar redujo su personal de oficina y, por tanto, su capacidad para tramitar solicitudes. La reducción de la plantilla y la suspensión del plazo de 45 días se acumula al retraso que ya existía y al tiempo que tardan en resolver los expedientes.⁸⁸⁶

⁸⁸² Asylum Access México, “Hoja informativa...”, *cit.*, p. 1.

⁸⁸³ Sánchez Nájera, Felipe, “Declaración de Cartagena en México: 34 años de distanciamiento entre la ley y la práctica”, *Programa de Derechos Humanos*, México, UIA, 2018, p. 14.

⁸⁸⁴ *Ibidem.* CMDPDH, “Observaciones sobre la actuación...”, *cit.*, p. 40.

⁸⁸⁵ Segob, “Se suspenden a nivel nacional los plazos para resolver todos los procedimientos iniciados al día de hoy ante la Comar”, México, 2020.

⁸⁸⁶ En este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha sido enfática en señalar los rezagos que existen en la Comar. Por ejemplo, en 2019 expresó su preocupación por la demora y el rezago en los trámites para obtener la condición de refugiado, y la disminución presupuestal a la Comar de 25.7 a 20.8 millones de pesos (comunicado de prensa DGC/235/19, del 20 de junio de 2019).

V. EL RÉGIMEN CONTEMPORÁNEO DE ASILO EN MÉXICO: PRODUCTOR DE ESPACIOS DE EXCEPCIÓN PERMANENTES Y DERECHOS VACÍOS

En las secciones anteriores se ha tratado, por un lado, de sistematizar y hacer visibles las reglas de procedimiento que tienen que seguir las personas para solicitar y recibir asilo en México y, en su caso, para apelar la decisión que se les niegue; y, por otro, de identificar y analizar los obstáculos más notorios del propio marco legal y su práctica cotidiana, presentes en el desarrollo del procedimiento de la condición de refugiado. Esto, con el fin de dilucidar, desde una perspectiva crítica, la situación real del derecho al asilo en México más allá del generoso y discursivo marco legal que lo envuelve.

Los objetivos anteriores hacen visible el proceso para obtener la calidad de refugiado en México en su especificidad y sus consecuencias. Como se ha intentado mostrar, el proceso en sí resulta opaco, incluso para el lector especializado. Esta opacidad resulta, en gran medida, del marco jurídico y su aplicación por el aparato burocrático del Estado. Sin embargo, surge también de un amplio conjunto de prácticas cotidianas que dificultan a las personas solicitantes de asilo el acceso a dicho procedimiento. Esta situación genera consecuencias —aún— más graves en las personas con mayores condiciones de vulnerabilidad, como niños, mujeres y comunidad LGBT, y las deja en estado de indefensión respecto al procedimiento de determinación de refugiado al que se enfrentan en México, con el fin de no ser devueltas a los países que las han “expulsado”, y donde corren peligro su vida, su seguridad y su integridad personales.

El análisis anterior permite establecer que existe, al menos, una correlación fuerte entre las normas que regulan el proceso de determinación de la condición de refugiado en México, los diversos obstáculos que se manifiestan al momento en que las personas deciden entablarlo y las violaciones a los derechos humanos de estas personas. Por tanto, el asunto medular es la “substanciación” del procedimiento para recibir asilo; es decir, la relación entre derecho (como conjunto de normas), los procedimientos (como praxis gubernamental) y la vida (real y cotidiana) de los sujetos que habitan los espacios definidos mediante procedimientos como el descrito.

En otras palabras, al sugerirse que el derecho al asilo en México queda vacío, se habla de un problema de sustanciación, de derecho vuelto praxis cotidiana. Esto es, la dimensión jurídica (dada por el entramado de normas y procedimientos que dan forma al proceso de determinación de la condición de refugiado) tiene efectos concretos sobre una dimensión estricta-

mente práctica, caracterizada en el agregado por la violación sistemática y normalizada de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo en el país: el debido proceso, el acceso a la justicia, la igualdad ante la ley, el principio del interés superior de la niñez y, en última instancia, el derecho a la vida. Así pues, las consecuencias del andamiaje jurídico formal del derecho al asilo en México resultan particularmente graves en la práctica, pues impactan la vida de las personas que lo solicitan. Dada la opacidad del procedimiento entero, se puede hablar del proceso legal de determinación de la condición de refugiado en el país como determinante de los linderos jurídicos de un espacio de excepción permanente para los solicitantes de asilo.

De este modo, en México existe un problema grave de sustanciación: un proceso legal viciado y opaco que produce un derecho humano al asilo sin contenido, sistemáticamente no realizable para las personas con necesidades de protección internacional. A través del marco jurídico que regula el proceso de determinación de la calidad de refugiado, y en la arbitrariedad que sostiene sus linderos, México ha creado un estado de excepción permanente para las personas solicitantes de asilo, que las deja en un limbo jurídico y en total indefensión. En este sentido, las palabras del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU describen particularmente bien el caso de estas personas: quedan emplazadas entre la amenaza constante de perder la vida —si regresan a casa— y una barrera casi infranqueable construida con normas, decisiones y procedimientos opacos.

Así pues, quien pide asilo en México enfrenta obstáculos inclusive para acceder al procedimiento, puesto que tal parece que la consigna de los Estados es impedirselos o, de menos, dificultárselos al máximo. Como ha señalado Zeid Ra'ad Al Hussein, Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU: “estas personas tienen la muerte a sus espaldas y un muro en la cara”.⁸⁸⁷ Estamos, pues, ante un derecho humano al asilo reconocido y refrendado por el Estado mexicano, pero finalmente vacío. Las regulaciones nacionales de los procedimientos de asilo evidencian que estas personas —sean niños, niñas, adolescentes o adultos— no son iguales en derechos que los nacionales o extranjeros en situación económica privilegiada.

Los Estados han creado para ellos un estado de excepción permanente,⁸⁸⁸ en el que la ambigüedad suspende de facto el orden jurídico en materia de

⁸⁸⁷ Nebehay, Stephanie, “Few New Pledges at U.N. Talks to Resettle Syrian Refugees”, *Reuters*, 30 de marzo de 2016.

⁸⁸⁸ Agamben, Giorgio y Costa, Flavia, *Estado de excepción: Homo sacer II*, 1, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2004.

acceso a la justicia, debido proceso e igualdad ante la ley.⁸⁸⁹ La regulación actual del derecho al asilo en México muestra cómo se pueden contravenir los principios básicos del Estado de derecho y de derechos humanos mientras esto suceda en la penumbra, parcialmente fuera de escena. Quien busca asilo en México es admitido dentro de un estado de excepción permanente, que, como diría Lochak,⁸⁹⁰ se ha vuelto la regla. En suma, en tal penumbra excepcional, el derecho humano al asilo es un derecho vacío.

⁸⁸⁹ Sassen, Saskia, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2014; Bauman, Zygmunt, *Archipiélago de excepciones*, Buenos Aires, Katz, 2008.

⁸⁹⁰ Lochak, Danièle, *Face aux migrants: état de droit ou état de siège?*, París, Textuel, 2007.

CONCLUSIONES

I. EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE ASILO: ¿PROTECCIÓN O CONTROL?

Desde que inició la era del nacionalismo se introdujo un nuevo tipo de privilegio: la nacionalidad, que protege a ciertos individuos (los nacionales), a costa de excluir a otros (los extranjeros) con todo y sus consecuencias más perversas, como el genocidio, las guerras étnicas y civiles, la limpieza étnica, las minorías, los refugiados y los apátridas. Como señala Douzinas, desde las revoluciones liberales, los Estados nación han sido definidos por fronteras territoriales y han sustituido la exclusión que antes se hacía abiertamente en razón de la clase por una exclusión en razón de la membresía nacional.⁸⁹¹ De este modo, todo Estado nación se ha formado a través de procesos de inclusión de los nacionales y de exclusión de los extranjeros.

La llegada del nuevo milenio hizo patente el creciente número de conflictos y personas que carecen de la plena protección de su Estado y 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 han combinado varios tipos de violencia: estatal, de género, de mercado, criminal y medioambiental, en aras de alcanzar el poder social o económico. Y, por lo general, afectan a regiones ya antes azotadas por problemas similares en procesos cíclicos. Además, los agentes de la violencia se han multiplicado: no sólo están las fuerzas estatales y los actores no estatales que ejercen el control de facto sobre los territorios y las personas, sino que existen actores privados —como el crimen organizado—, que son tolerados por los Estados y buscan tomar el control de la tierra, de los cuerpos y de los territorios con fines económicos.

La situación arriba descrita ha provocado que para fines de 2020 existan al menos 82.4 millones de personas que han sido obligadas a huir de sus

⁸⁹¹ Douzinas, Costas, “El fin(al) de los derechos humanos”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C.*, 22, 2008, p. 12.

hogares, buscando asilo dentro o fuera de las fronteras de sus países.⁸⁹² 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 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 de la persecución a los refugiados, 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 advierte Hathaway, “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”.⁸⁹³

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 estática —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 jurídicas.

⁸⁹² ACNUR, “Global Trends. Forced Displacement in 2020”, Copenhagen, 2021, p. 2.

⁸⁹³ Hathaway, James C., “Why Refugee Law Still Matters”, *Melbourne Journal of International Law* 8, 2007, pp. 99 y 100.

II. MÉXICO: LA PARADOJA DEL PAÍS CON PASADO COLONIAL Y PERFIL TRADICIONAL DE EMIGRANTES CON LEYES Y POLÍTICAS MIGRATORIAS Y DE ASILO RACISTAS Y CLASISTAS

El régimen que nació de la Revolución mexicana de 1910 convirtió al nacionalismo en el principal pilar de su proyecto político. Dadas las dificultades que tuvieron lugar en los años previos para lograr los objetivos de libertad política y justicia social, que originalmente habían estado aparejados con la defensa de la identidad nacional, el discurso nacionalista se convirtió en un patrimonio de la izquierda con una especie de legitimidad moral, y se identificó como un arma de movilización política. Sin embargo, nación y nacionalidad son categorías que están indisolublemente unidas a las de racismo y xenofobia y, en consecuencia, a las políticas discriminatorias de grupos étnico-culturales, tanto internos como externos.⁸⁹⁴ En el caso de México, los primeros fueron los indígenas, y los segundos, los extranjeros.

La narrativa imperante presenta a México como un país generoso hacia los extranjeros, y de puertas abiertas para los refugiados. Sin embargo, un análisis a fondo permite ver que, a pesar de ser una nación tradicional de emigrantes, y que a lo largo de su historia nunca ha recibido contingentes significativos de extranjeros (ni inmigrantes ni refugiados), ha seguido la línea de los países tradicionales de inmigración —como Estados Unidos—, y ha tenido una política migratoria y de asilo no sólo restrictiva, sino también racista y clasista.

En los siglos XIX y XX, los elementos medulares que definieron los criterios de deseabilidad de las corrientes migratorias fueron “mejorar la raza”, a través de su blanqueamiento, e incentivar el desarrollo económico nacional. Entonces, la admisión de migrantes y refugiados se sujetó a dos criterios del paradigma biopolítico de gestión de las poblaciones, que pueden sintetizarse en raza y clase.

El gobierno estadounidense ha externalizado su frontera a México en los últimos treinta años a través de distintas políticas para que la migración irregular y solicitante de asilo procedente de Centroamérica —considerada “indeseable” y una “amenaza” social, política, cultural, económica, en materia de seguridad, e incluso biológica— no pise su territorio. Este proceso ha incluido la ejecución de políticas que van de planes de cooperación, seguridad y militarización regional (disfrazados de una retórica que “vela”

⁸⁹⁴ Pérez Vejo, Tomás, “Extranjeros interiores y exteriores: la raza en la construcción nacional mexicana”, en Yankelevich, Pablo (ed.), *Inmigración y racismo: contribuciones a la historia de los extranjeros en México*, México, El Colegio de México, 2015, p. 103.

por los derechos humanos de estas personas y el desarrollo en sus regiones de origen para que no tengan que migrar), al vaciamiento del derecho de asilo, al quitarle su principal garantía: el principio de no devolución.

México ha tenido un papel primario en este proceso, pues ha colaborado con Estados Unidos y asumido el papel de país frontera para contener a los migrantes irregulares y solicitantes de asilo centroamericanos a través de discursos securitarios que los han construido como una amenaza —que varía dependiendo del contexto económico, político y social imperante en la región— y asociado con el narcotráfico, el terrorismo, las invasiones, y hasta con la pandemia por Covid-19.

Así pues, México ha sido un eficiente gestor de la migración centroamericana que intenta llegar hacia Estados Unidos a cambio de obtener ventajas comerciales. Ciertamente, el gobierno de México no es el único responsable del desastre que asuela a Centroamérica, pero sí de que sus víctimas tengan un trato humano al cruzar por su territorio, y que sea acorde con los compromisos internacionales en materia de asilo y derechos humanos que ha suscrito. Esto implicaría, por ejemplo, institucionalizar las alternativas a la detención migratoria y ampliar y fortalecer el sistema de asilo mexicano —que parece que en 2021, una vez más, tiene números récord de solicitudes de asilo— para otorgar protección internacional a las personas perseguidas, acciones con las que el país se consolidaría como un referente en la materia en toda la región.

Sin embargo, parece que México ha elegido ser la primera línea del muro estadounidense a costa de la vida y los derechos humanos de las personas perseguidas, quienes tanto en Estados Unidos —país de destino— como en México —país de tránsito y cada vez más de destino— cuentan con pocas posibilidades de obtener protección internacional, aun cuando existen razones objetivas para que la soliciten, puesto que intentan huir de regiones de muerte y salvar su vida. No obstante, en ninguno de estos países vecinos esta opción parece ser alentadora, ya que, por un lado, Estados Unidos los devuelve a México a que esperen sus procedimientos de asilo, mientras su vida corre peligro en esta espera, y, por otro lado, en México la posibilidad de pedir protección internacional es escasa si el gobierno mexicano, bajo el lema de tener una migración “segura, ordenada y regular”, detiene y deporta “efizcamente” a la mayoría de las personas procedentes de esta región.

Desde una perspectiva crítica, se puede afirmar que la situación real del *derecho* al asilo en México —más allá del generoso y discursivo marco legal que lo envuelve— es compleja para las personas con necesidades de protección internacional. El proceso para la determinación de refugiado es opaco

no sólo por el marco jurídico, sino por su aplicación por el aparato burocrático del Estado. A la par, existe también un amplio conjunto de prácticas cotidianas que dificultan a las personas solicitantes de asilo el acceso a dicho procedimiento. Esta situación las deja en estado de indefensión con el fin de no ser devueltas a los países que las han “expulsado”, y donde corren peligro su vida, su seguridad e integridad personales.

Existe, al menos, una correlación fuerte entre las normas que regulan el proceso de determinación de la condición de refugiado en México, los diversos obstáculos que se manifiestan al momento en que las personas deciden entablarlo y las violaciones a sus derechos humanos. Por tanto, uno de los asuntos medulares es la “substanciación” del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado; es decir, la relación entre derecho (como conjunto de normas), los procedimientos (como praxis gubernamental) y la vida (real y cotidiana) de los sujetos que habitan los espacios definidos mediante procedimientos como el descrito.

Al sugerirse que el derecho al asilo en México queda vacío, se habla de un problema de sustanciación, de derecho vuelto praxis cotidiana. Esto es, la dimensión jurídica (dada por el entramado de normas y procedimientos que dan forma al proceso de determinación de la condición de refugiado) tiene efectos concretos sobre una dimensión estrictamente práctica, caracterizada en el agregado por la violación sistemática y normalizada de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el país: el debido proceso, el acceso a la justicia, la igualdad ante la ley, el principio del interés superior de la niñez y, en última instancia, el derecho a la vida.

Así pues, las consecuencias del andamiaje jurídico formal del derecho al asilo en México resultan particularmente graves en la práctica, pues impactan la vida de las personas que lo solicitan. Dada la opacidad del procedimiento entero, se puede hablar del procedimiento legal de determinación de la condición de refugiado en el país como determinante de los linderos jurídicos de un espacio de excepción permanente para los solicitantes de asilo.

De este modo, en México existe un problema grave de sustanciación: un proceso legal viciado y opaco que produce un derecho humano al asilo sin contenido, sistemáticamente no realizable para las personas con necesidades de protección internacional. El gobierno mexicano, a través del marco jurídico que regula el proceso de determinación de la condición de refugiado —y en la arbitrariedad que sostiene sus linderos— ha creado un estado de excepción permanente para los solicitantes de asilo, que los deja en un limbo jurídico y en total indefensión.

III. LA TEORÍA BIOPOLÍTICA DE MICHEL FOUCAULT SOBRE EL “DERECHO DE LOS GOBERNADOS”: HUIR PARA RESISTIR

Los análisis foucaultianos del derecho desafían las pretensiones de ver al derecho como una ciencia social con una lógica autónoma y un campo de acción distintivo: lo ven como un conjunto de prácticas, instituciones, estatutos, códigos, autoridades, discursos, textos, normas y formas de enjuiciamiento variados, no unificados, que nunca existen o actúan por su cuenta, sino que siempre están entrelazados con lógicas de poder e intereses políticos. Así pues, bajo esta perspectiva, el derecho puede ser instrumentalizado para favorecer los intereses políticos de los Estados dominantes, sin que importe si se desvirtúan o dejan sin contenido los derechos humanos de las personas.

La biopolítica legal es un marco teórico sugerente y una herramienta útil para estudiar desde el derecho fenómenos como las migraciones forzadas desde una perspectiva crítica. Si se analizan estos fenómenos desde la óptica de los discursos jurídicos tradicionales y hegemónicos, es probable encontrarse con grandes y obvias contradicciones; por ejemplo, el discurso de derechos humanos de las democracias occidentales, y que a la vez se deje morir a los migrantes forzados que quieren llegar a sus territorios para solicitar asilo y huir de espacios de muerte y persecución.

El derecho puede ser un instrumento poderoso en la protección de las personas más necesitadas: el que sea indisociable de la política no implica que no pueda tener efectos “emancipatorios” que faciliten la transformación del sistema en uno más humano e igualitario, o que se use como “resistencia” o “contraconducta”; esto es, como una lucha contra la conducción de otros sobre uno(a) mismo(a) para lograr una conducta diferente, o ya no ser conducido(a) por otros de esa forma.⁸⁹⁵

De este modo, la racionalidad biopolítica del régimen de los refugiados no impide que el asilo sea una institución que salva vidas cuando entra en funcionamiento. De hecho, en sus orígenes salvó las vidas de las 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 cuentagotas, el asilo sigue siendo una institución que salva la vida 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, su seguridad

⁸⁹⁵ Foucault, Michel, *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*, trans. Horacio Pons, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 225.

y su libertad corren peligro. En este sentido, es muy significativa la idea de Michel Foucault sobre el 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.⁸⁹⁶

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. En este sentido, son ejemplificativas las caravanas migrantes que se han formado desde fines de 2018 —compuestas por miles de migrantes irregulares y solicitantes de asilo— intentando huir de regiones precarias, de persecución y muerte. Estas caravanas han desafiado la clandestinidad para legitimar su derecho a la libertad de circulación, mostrando formas de protección —como el caminar juntas— e impugnando un régimen migratorio que las oprime y criminaliza.⁸⁹⁷

Parece propicio, entonces, señalar que la institución del asilo requiere reinventarse y desafiar su construcción jurídica estática en aras de potenciar su función de salvar la vida de las personas perseguidas en el contexto contemporáneo. Hay que apelar a una política en la que no primen en exclusiva los intereses económicos y geopolíticos de los Estados poderosos: una donde se cumplan las responsabilidades jurídicas y políticas y se abran los canales legales y seguros que garanticen el acceso a solicitar asilo a las personas perseguidas.

⁸⁹⁶ Foucault, Michel y Faubion, James D., *Power, Essential Works of Foucault, 1954-1984*, Nueva York, New Press, 2000, XXXVIII.

⁸⁹⁷ Cordero Díaz, Blanca L. y Garibo, Georgina, “Las caravanas de migrantes centroamericanos: acuerpamientos en movimiento”, en Cabrera, Ada *et al.*, *Migraciones internacionales en el siglo XXI: un análisis desde una perspectiva crítica*, México, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Caribe-Universidad de San Buenaventura, 2019).

FUENTES DE INFORMACIÓN

- ACNUDH *et al.*, “Los derechos y la salud de las personas refugiadas, migrantes y apátridas deben protegerse en la respuesta al Covid-19. Comunicado de prensa conjunto de ACNUDH, OIM, ACNUR Y OMS”, 2020.
- AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, “Proyecto de integración y desarrollo de Mesoamérica, años 2008-2017. Proyecto Mesoamérica”, México, Amexcid, 2018.
- AGUAYO, Sergio, *El éxodo centroamericano*, México, SEP, 1985.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio, *El sonido y la furia: la persuasión multicultural en México y Estados Unidos*, México, Santillana Ediciones Generales, 2004.
- ALBA, Francisco, “La política migratoria mexicana después de IRCA”, *Estudios Demográficos y Urbanos 14*, 1999.
- ALIANZA LAS AMÉRICAS, “La frontera sur es una tortura silenciosa: misión de observación”, México, 2019.
- ÁLVAREZ VELASCO, Soledad, “Movimientos migratorios contemporáneos: entre el control fronterizo y la producción de su ilegalidad un diálogo con Nicholas de Genova”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales 58*, 2017.
- AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION, “East Bay V. Barr. Updated: February 16, 2021”, Nueva York, ACLU, 2021.
- AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL, “A Primer on Expedite Removal”, AIC, 2019.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, “A Blueprint for Despair Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal”, 2017.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, “Acción urgente: riesgo de detención masiva de solicitantes de asilo”, México, 2019.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, “Empujados al peligro. devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México”, Londres, 2021.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, “Ignoradas y sin protección. La mortal devolución de personas centroamericanas solicitantes de asilo desde México”, Londres, 2018.

- ANDINO, Tomás, “Maras y violencia. Estado del arte de las maras y pandillas en Honduras”, *Análisis 1*, 2016.
- ANGUIANO, M. E. y TREJO, A. “Políticas de seguridad fronteriza y nuevas rutas de movilidad de migrantes mexicanos y guatemaltecos”, *Liminar, Estudios Sociales y Humanísticos 5*, núm. 2, 2007.
- ANIMAL POLÍTICO, “AMLO dice que caravana migrante es «extraña» y la califica como una provocación. Para el presidente, es raro que haya salido una caravana en víspera de la elección en Estados Unidos. Más de 3 mil personas que salieron de Honduras ya están en Guatemala,” 2 de octubre de 2020.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, “Los peligros de la doble nacionalidad”, *Memoorias del Congreso sobre Doble Nacionalidad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho internacional*, México, Porrúa, 1974.
- ARENDF, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- ARROYO, Lorena, “Los policías involucrados en la masacre de Tamaulipas confiesan haber matado a los migrantes, pero niegan haberlos quemado”, *El País*, 25 de febrero de 2021.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, “Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”, *Adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173*, Nueva York, Asamblea General de la ONU, 1988.
- ASILEGAL *et al.*, “La detención migratoria: un análisis desde el modelo penitenciario y el gasto público”, México, Asilegal, Sin Fronteras IAP, Fundar, 2019.
- ASMANN, Parker y JONES, Katie, “Balance de Insight Crime de los homicidios en 2020”, Argentina, InSight Crime, 2020.
- ASYLUM ACCESS MÉXICO *et al.*, “Situación de los derechos humanos de las personas en movilidad humana en México y el norte de Centroamérica. Violaciones al principio de no devolución y a derechos humanos de personas en movilidad, como consecuencia del rechazo en fronteras, deportaciones masivas y detención migratoria por parte de los gobiernos de la región”, México, 2020.
- ASYLUM ACCESS MÉXICO, “Hoja informativa sobre el asilo en México”, México, 2019.
- ATIENZA, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- AUGUSTINE-ADAMS, Kif, “Hacer a México: la nacionalidad, los chinos y el censo de población de 1930”, en YANKELEVICH, Pablo (ed.), *Migración y*

- racismo. Contribuciones a la historia de los extranjeros en México*, México, El Colegio de México, 2015.
- BALIBAR, Étienne, *Politics and the Other Scene*, Londres, Verso, 2002.
- BANCO MUNDIAL, “Los países de Latinoamérica y El Caribe necesitan gastar más y mejor en salud para poder enfrentar una emergencia de salud pública como el Covid-19 de manera efectiva”, Washington, D. C., BM, 2020.
- BANERJEE, P., “Forced Migration in South Asia”, en LOESCHER FIDDIAN-QASMIYEH, Elena *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.
- BASTOS, Cristiana, “Migrants, Settlers and Colonists: The Biopolitics of Displaced Bodies”, *International Migration* 46, núm. 5, 2008.
- BAUMAN, Zygmunt, *Archipiélago de excepciones*, Buenos Aires, Katz, 2008.
- BEHRMAN, Simon, *Law and Asylum: Space, Subject, Resistance*, Londres, Routledge, 2018.
- BIGO, Didier, “Security and Immigration: Toward a Critique of the Government of Unease”, *Alternatives XXVII*, 2002.
- BIGO, Didier, “When Two Become One: Internal and External Securitisations”, en KELSTRUP, Morten y WILLIAMS, Michael (eds.), *Europe. International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community*, Londres, Routledge, 2000.
- BLACK, Richard, “Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy”, *International Migration Review* 35, núm. 1, 2001.
- BLINKEN, Antony J., “Suspending and Terminating the Asylum Cooperative Agreements with the Governments El Salvador, Guatemala, and Honduras”, Washington, D. C., US Department of State, 2021.
- BOGGS, C., “Mexico’s Southern Border Plan: More Deportations and Widespread Human Rights Violations”, México, WOLA, 2015.
- BOKSER LIWERANT, Judit y GOJMAN DE BACKAL, Alicia, *Encuentro y alteridad. Vida y cultura judía en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- BOKSER LIWERANT, Judit, “La identidad nacional: unidad y alteridad”, en GRUZINSKY, Serge (ed.), *México, identidad y cultura nacional*, México, UAM, 1994.
- BOLAÑOS GUERRA, Bernardo, “Biopolíticas del cambio climático para Centroamérica”, *Tráce* 74, 2018.

- BOLAÑOS GUERRA, Bernardo, “La construcción del «mexicano indeseable» a través de informes oficiales en Estados Unidos”, en BOLAÑOS GUERRA, Bernardo (ed.), *Biopolítica y migración: el eslabón perdido de la globalización*, México, UAM Cuajimalpa, 2016.
- BOLAÑOS GUERRA, Bernardo, “Migración, derecho consular y justicia global”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 30, 2009.
- BOLAÑOS GUERRA, Bernardo, *Esclavos, migrantes y narcos. Acontecimiento y biopolítica en América del Norte*, México, UAM Iztapalapa-Juan Pablos, 2013.
- BOULTON, Michael, “Living in a World of Violence: An Introduction to the Gang Phenomenon”, en *Legal and Protection Policy Research Series*, Ginebra, ACNUR, 2011.
- BRADLEY, M., “Forced Migration in Central America and the Caribbean: Cooperation and Challenges”, en FIDDIAN-QASMIYEH, Elena *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- BRIGIDA, Anna-Catherine y MORENA PÉREZ, Joachin, “The Coronavirus Pipeline. U.S. Deportations of Migrants Have Exported Covid-19 to Guatemala and Prompted Fear, Chaos, and a Collapse of Already Fragile Health Services”, *The Texas Observer*, 11 de agosto de 2020.
- BRIGIDA, Anna-Catherine, “Mexican Asylum Seekers Are Facing Long Waits at the U.S. Border. Advocates Say That’s Illegal”, *Time*, 2019.
- BURIANO CASTRO, Ana *et al.*, “Protección internacional y derechos de los perseguidos políticos en la experiencia mexicana”, *Papeles de Población* 57, 2008.
- BURIANO CASTRO, Ana y DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia, “En torno a la política de asilo mexicana en el cono sur”, *Historia Actual on-line* 2, 2003.
- CABRERA ACEVEDO, Gustavo, “México en el siglo XX”, en Conapo, *El poblamiento de México*, México, Conapo-Grijalbo, 1993.
- CALAVITA, Kitty, “Immigration Law, Race, and Identity”, *Annual Review of Law and Social Science* 3, núm. 1, 2007.
- CALLEROS, J. C., “El vínculo entre seguridad nacional y migración en México”, *Revista Mexicana de Política Exterior* 88, 2009.
- CAMPESI, G., “Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea”, *Crítica Penal y Poder* 3, 2012.
- CAMPOSORTEGA CRUZ, Sergio, “Análisis demográfico de las corrientes migratorias a México desde finales del siglo XIX”, en OTA MISHIMA, María Elena (ed.), *Destino México: un estudio de las migraciones asiáticas a México, siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México, 1997.

- CARREÓN, M. *et al.*, “Frontera sur de México: migración y seguridad”, en HERRERA, L. (ed.), *México país de migración*, México, Siglo XXI Editores, 2009.
- CARRILLO FLORES, A., “El asilo político en México”, *Revista Jurídica II*, México, 1979.
- CASILLAS, R., “El plan sur de México y sus efectos sobre la migración internacional”, *Ecuador Debate* 56, 2002.
- CASILLAS, R., “Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades”, *Migración y Desarrollo* 10, 2008.
- CASTILLO, Manuel Ángel, “Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración”, en ALBA, Francisco y CASTILLO, Manuel Ángel (eds.), *Los grandes problemas de México. III. Migraciones internacionales*, México, El Colegio de México, 2010.
- CASTRO, Edgardo, “Biopolítica: orígenes y derivas de un concepto”, en CASTRO, Edgardo (ed.), *Biopolítica. Gubernamentalidad, educación, seguridad*, Buenos Aires, UNIPE, IPC, 2011.
- CASTRO, Edgardo, *El vocabulario de Michel Foucault: un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores*, en AMOR, Claudio (dir.), *Política contemporánea*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2004.
- CÁTEDRA EXTRAORDINARIA “JOSÉ MARTÍ”, *México, un lugar para Martí*, México, UNAM, Memorias, 2005.
- Centro de Derechos Humanos fray Matías de Córdova, “Tapachula, Chiapas: la experiencia de detención en la frontera sur mexicana”, en BARJA CORIA, Joselin (ed.), *Derechos cautivos: la situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*, México, Frontera con Justicia, A. C., 2015.
- CEYHAN, A. y TSOUKALA, A., “The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies”, *Alternatives: Global, Local, Political* 27, núm. 1 2002.
- CHIMNI, B. S., “The Birth of a «Discipline»: From Refugee to Forced Migration Studies”, *Journal of Refugee Studies* 22, 12 de mayo de 2008.
- CHIMNI, B. S., *International Refugee Law: A Reader*, Nueva Delhi-Londres, Sage, 2000.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Plan de desarrollo integral: El Salvador, Guatemala, Honduras, México”, Santiago de Chile, CEPAL, 2019.

- Comisión Española de Ayuda al Refugiado, “Informe «Situación de las personas en necesidad de protección internacional ante la Covid-19»”, Madrid, CEAR, 2020.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Andrea Mortlock (Estados Unidos), Informe No. 63/08, Caso No. 12.534”, Washington, D. C., CIDH, 2008.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”, Washington, D. C., CIDH, 2013.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre migraciones en Estados Unidos: detenciones y debido proceso”, Washington, D. C., CIDH, 2010.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Juan Raúl Garza C. Estados Unidos, Informe No. 52/01”, Washington, D. C., CIDH, 2001.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, “Comar: oficinas, presencia y acciones”, México, Comar, 2020.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, “Estadísticas Comar 2020”, México, Comar, 2020.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, “La Comar en números, actualización al mes de diciembre de 2019”, México, Comar, 2019.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Observaciones sobre la actuación de la comisión mexicana de ayuda a refugiados”, México, CMDPDH, 2017.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “CNDH, casas y albergues para migrantes expresan preocupación por militarización”, México, CNDH, 2020.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Exige CNDH acciones urgentes para evitar hacinamiento y contagio masivo de coronavirus en personas migrantes alojadas en estaciones del Instituto Nacional De Migración (INM), 17 de marzo de 2020”, México, CNDH, 2020.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana”, México, CNDH, 2005.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Informe especial: situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención”, México, CNDH, 2019.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación No. 34/2020. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la vida, a la protección de la salud, así como al acceso a la información en materia de salud, en agravio de v, migrante salvadoreño, quien falleció a causa de Covid-19, tras permanecer bajo custodia del Instituto Nacional de Migración en la estación migratoria de la Ciudad de México, así como a la protección de la salud de personas en contexto de migración alojadas en dicho recinto y de todas aquellas que ingresan, se alojan o trabajan en ese sitio”, México, CNDH, 2020.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación No. 38/2019. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, legalidad y al interés superior de la niñez, en agravio de 112 personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado”, México, CNDH, 2019.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación No. 47/2017. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la protección a la salud y a la integridad personal cometidas en agravio de v1 y v2, personas en contexto de migración, en la estación migratoria del instituto nacional de migración en Tapachula, Chiapas”, México: CNDH, 2017.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación No. 77/2012, caso del niño de nacionalidad hondureña a quien se negó refugio”, México, CNDH, 2012.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendaciones No. 35 /2017. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad, libertad personal, así como al principio del interés superior de la niñez en agravio de un grupo de personas en contexto de migración que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado”, México, CNDH, 2017.
- Comité de Derechos Humanos, “Observación general No. 8. Derecho a la libertad y a la seguridad personales (artículo 9)”, HRI/GEN/1/Rev. 9, vol. I, Ginebra, 1982.
- Comité de los Derechos del Niño, “Observación general No. 6. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen”, CRC/GC/2005/6, Ginebra, 2005.
- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, “Comentario general No. 2. Sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares”, CMW/C/GC/2, Ginebra, CTM, 2013.

- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, “Observaciones finales. México, CMW/C/MEX/CO/01”, México, CTM, 2006.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, “Observación general No. 30, discriminación contra los no ciudadanos”, Ginebra, 2004.
- Committee on the Rights of the Child, “2012 Day of General Discussion «the Rights of All Children in the Context of International Migration»”, Ginebra, 2012.
- Conferencia Regional sobre Migración, “Conferencia Regional Sobre Migración, CRM o Proceso Puebla, 15 años”, San José, CRSM, 2011.
- Congressional Research Service, “Unaccompanied Alien Children: An Overview”, 2019.
- Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, “Informe final. Personas en detención migratoria en México. Misión de monitoreo de estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración”, México, CCINM, 2017.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, François Crépeau”, A/HRC/20/24, Nueva York, Consejo de Derechos Humanos-Asamblea General de la ONU, 2012.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes”, A/64/213, Nueva York, Consejo de Derechos Humanos-Asamblea General de la ONU, 2009.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “States Parties, Including Reservations and Declarations, to the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees”, Geneve, UNHRC, 2019.
- COOK, S. F. “Las migraciones en la historia de la población mexicana”, en MURÍA, José María (ed.), *Jalisco en la conciencia nacional*, México, Gobierno del Estado de Jalisco-Instituto Mora, 1987.
- CORDERO DÍAZ, Blanca L. *et al.*, *América Latina en movimiento*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2019.
- CORDERO DÍAZ, Blanca L. y GARIBO, Georgina, “Las caravanas de migrantes centroamericanos: acuerpamientos en movimiento”, en CABRERA, Ada *et al.* (eds.), *Migraciones internacionales en el siglo XXI: un análisis desde una perspectiva crítica*, México, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Caribe-Universidad de San Buenaventura, 2019.

- CORDERO DÍAZ, Blanca L., “Central American Caravans and Contesting Forms of Migrant Justice: Sovereign Violence and Multiple Forms of Confinement in Question”, en GRAPPI, Giorgio(ed.), *Migration and the Contested Politics of Justice*, Londres, Routledge, 2021.
- CORSETTI, Jeffrey D., “Marked for Death: The Maras of Central America and Those Who Flee Their Wrath”, *Georgetown Immigration Law Journal* 20, 2006.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México”, San José, CoIDH, 2018.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia”, San José, CoIDH, 2013.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Vélez Loor vs. Panamá”, San José, CoIDH, 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Nadege Dorzema C. República Dominicana”, San José, CoIDH, 2012.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, “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 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, CoIDH, 2018.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Opinión Consultiva Oc-18, condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, San José, CoIDH, 2003.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Opinión Consultiva OC-16/99, del 1o. de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, «el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal»”, San José, CoIDH, 1999.
- CORTÉS, M., “Política inmigratoria de México y Estados Unidos y algunas de sus consecuencias”, *Región y Sociedad* 15, núm. 27, 2003.
- COUTIN, Susan Bibler, “Falling Outside: Excavating the History of Central American Asylum Seekers”, *Law & Social Inquiry. Journal of the American Bar Foundation* 36, núm. 3, 2011.
- 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.

- CRAIB, Raymond B., “Chinese Immigrants in Porfirian Mexico: A Preliminary Study of Settlement, Economic Activity and Antichinese Sentiment”, *Research Papers Series 28*, 1996.
- “Crisis de refugiados en Europa: la pugna entre la Unión Europea y Turquía en la que los refugiados sirios son «manipulados como peones»”, *BBC News*, 5 de marzo de 2020.
- “Crisis migratoria: Honduras acepta recibir a solicitantes de asilo deportados por EE.UU.”, *BBC News*, 26 de septiembre de 2019.
- CUEVAS, N., “Narrativa centroamericana: frontera, violencia y exilio. Apuntes para una crónica de la corrupción”, *Valenciana 10*, núm. 20, 2017.
- CUNIN, Elisabeth, “¿México racista? Las políticas de inmigración en el territorio de Quintana Roo, 1924-1934”, en YANKELEVICH, Pablo (ed.), *Inmigración y racismo. Contribuciones a la historia de los extranjeros en México*, México, El Colegio de México, 2015.
- CUNIN, Elisabeth, *Administrar los extranjeros: raza, mestizaje, nación. migraciones afrobeliceñas en el territorio de Quintana Roo, 1902-1940*, trans. Kiczkovsky, Silvia, Marseille, IRD Éditions, Éditions Ciesas, 2014.
- D’ ESTEFANO, M., *Fundamentos del derecho internacional público contemporáneo*, La Habana, Universidad de La Habana, 1985.
- DARLING, Jonathan, “Becoming Bare Life: Asylum, Hospitality, and the Politics of Encampment”, *Environment and Planning D: Society and Space 27*, núm. 4, 2009.
- DE GENOVA, Nicholas *et al.*, “New Keywords: Migration and Borders”, *Cultural Studies 29*, núm. 2, 2014.
- DE GENOVA, Nicholas, “«Migrant Illegality» and Deportability in Everyday Life”, *Annual Review of Anthropology 31*, 2002.
- DE GENOVA, Nicholas, “La producción legal de la «ilegalidad» migrante mexicana”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos 17*, núm. 52, 2003.
- DE GENOVA, Nicholas, “The Deportation Regime: Sovereignty, Space and the Freedom of Movement”, en DE GENOVA, Nicholas (ed.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space and the Freedom of Movement*, Durham, Duke University Press, 2010.
- DE LUCAS, Javier, “Refugiados como «moneda de cambio». Sobre el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía del 18 de marzo de 2016”, *Anuario de Derechos Humanos 12*, 2016.
- DE LUCAS, Javier, *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.

- DEL VALLE, G., “Trump’s Remain in Mexico Policy Is Causing Asylum-Seekers to Miss Court Dates-and Get Deported”, Vice, 2019.
- “Denuncian muerte de migrante haitiano en centro de detención de Tapachula, Chiapas. Organizaciones señalaron que según testimonios de otros migrantes detenidos «los guardias lo dejaron agonizar hasta morir»”, *Aristegui Noticias*, 8 de agosto de 2020.
- DERRIDA, J., “Force of Law: «The Mystical Foundation of Authority»”, en ROSENFELD, Drucilla *et al.* (eds.), *Deconstruction and the Possibility of Justice: Symposium: Papers*, Routledge, 1992.
- Diario Oficial de la Federación*, Ley de Migración de 1930, México, Segob, 1930.
- Diario Oficial de la Federación*, Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos, México, Segob, 1926.
- DICKERSON, Caitlin, “La confusión de ser repentinamente deportado cuando tienes 10 años”, *The New York Times*, 22 de mayo de 2020.
- DIETER BERNINGER, George, *La inmigración en México 1821-1857*, México, SEP, 1974.
- DISPARITIES in Asylum Adjudication and Proposals for Reform, New York University Press, 2009.
- DOUZINAS, Costas, “El fin(al) de los derechos humanos”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.* 22, 2008.
- DURAND, J., “La «desmigratización» de la relación bilateral: balance del sexenio de Felipe Calderón”, *Foro Internacional* 53, núm. 3-4, 2013.
- EBRARD, Marcelo, “Informe al senado del 14 de junio”, México, SRE, 2019.
- EBRARD, Marcelo, “Presentan resultados del plan para atender causas de migración en Centroamérica”, *Lopezobrador.org*, 26 de diciembre de 2019.
- EDKINS, Jenny y PIN-FAT, Veronique, “Through the Wire: Relations of Power and Relations of Violence”, *Millennium: Journal of International Studies* 34, núm. 1, 2005.
- EFE News, “Migrantes reclaman servicios básicos en campamentos de frontera México-EE.UU”, 12 de octubre de 2020.
- 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, Oxford University Press, 2011.
- EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE, “La caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018. Diagnóstico y propuestas de acción”, México, 2018.

- ELÍAS CALLES, Plutarco, *Pensamiento político y social. Antología (1913-1936)*, México, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles FCE-INEHRM, 1988.
- ESPOSITO, Roberto y GARCÍA RUIZ, Alicia, *Comunidad, inmunidad y biopolítica. Pensamiento Herder*, Barcelona, Herder, 2009.
- ESPOSITO, Roberto, *Bíos: biopolítica y filosofía. Mutaciones*, Buenos Aires-Madrid, Amorrortu, 2006.
- ESTÉVEZ, Ariadna, “Asilo y derechos humanos en Estados Unidos y Canadá. Cuestionamientos a Giorgio Agamben”, *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM* 7, núm. 1, 2012.
- ESTÉVEZ, Ariadna, “Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos?”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad XXV*, núm. 73, 2018.
- ESTÉVEZ, Ariadna, “El caso de solicitantes de asilo mexicanos en Texas: dislocación necropolítica de la persecución y biopolítica migratoria”, en BOLAÑOS GUERRA, Bernardo (ed.), *Biopolítica y migración: el eslabón perdido de la globalización*, México, UAM, 2015.
- ESTÉVEZ, Ariadna, “Refugees and Forced Migration”, en BAYLIS, John *et al.* (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Reino Unido-Nueva York, Oxford University Press, 2020.
- ESTÉVEZ, Ariadna, *Guerras necropolíticas y biopolítica de asilo en América del Norte*, México, UNAM, UACM, 2018.
- EUROPEAN Council, and Council of the European Union, “EU-Turkey Statement, 18 March 2016”, 2016.
- EUROSTAT, “Asylum Statistics”, 2021.
- EXCÉLSIOR, “Actitud del gobierno. Los asilados no serán una carga”, 5 de octubre de 1973.
- FABER, Sebastián, “Silencios y tabúes del exilio español en México: historia oficial vs. historia oral”, *Espacio, Tiempo, Forma* 17, 2005.
- FALCÓN, Romana, *Las rasgaduras de la descolonización: españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1996.
- FARFÁN TORAL, L. F. *et al.*, “Políticas de salud. Estrategia biopolítica para controlar a los migrantes mexicanos en Estados Unidos”, *Migración y Desarrollo* 10, núm. 19, 2012.
- FITZGERALD, David S. y COOK-MARTIN, David, “Elegir a la población: leyes de inmigración y racismo en el continente americano”, en YANKELEVICH, Pablo (ed.), *Inmigración y racismo. Contribuciones a la historia de los extranjeros en México*, México, El Colegio de México, 2015.

- FITZGERALD, Sharron A., “Biopolitics and the Regulation of Vulnerability: The Case of the Female Trafficked Migrant”, *International Journal of Law in Context* 6, núm. 3, 2010.
- FITZPATRICK, Peter, *El derecho como resistencia: modernismo, imperialismo, legalismo*, Bogotá, Siglo del Hombre, Universidad Libre, Facultad de Filosofía, 2010.
- FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la Boca del Lobo». Contexto de riesgo y violaciones a los derechos humanos de personas sujetas al programa quédate en México”, México, FJED, Asylum Access México, IMUMI, Wola, 2020.
- FJED *et al.*, “Informe sobre los efectos de la pandemia de Covid-19 en las personas migrantes y refugiadas que pusieron en riesgo la vida y salud de las personas allí privadas de libertad. Violaciones a derechos humanos documentadas por organizaciones defensoras y albergues en México”, México, FJED, Asylum Access México, CMDPDH, IMUMI, Sin Fronteras IAP, Alma Migrante, 2020.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “UNICEF Written Submission. 2012 Day of General Discussion Committee on the Rights of the Child. The Rights of All Children in the Context of International Migration”, Nueva York, UNICEF, 2012.
- FOUCAULT, Michel *et al.*, “El sujeto y el poder”, *Revista Mexicana de Sociología* 50, núm. 3, 1988.
- FOUCAULT, Michel *et al.*, “Historia de la medicalización. Segunda conferencia dictada en el curso de medicina social que tuvo lugar en octubre de 1974 en el Instituto de Medicina Social, Centro Biomédica de la Universidad Estatal de Río de Janeiro, Brasil”, *Educación Médica y Salud* 11, núm. 1, 1977.
- FOUCAULT, Michel *et al.*, *Defender la sociedad: curso en el Collège de France (1975-1976)*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- FOUCAULT, Michel *et al.*, *Genealogía del racismo. De la guerra de razas al racismo de Estado*, Madrid, La Piqueta, 1992.
- FOUCAULT, Michel *et al.*, *Historia de la sexualidad. 1, La voluntad del saber*, Madrid, Biblioteca Clásica del Siglo XXI, Biblioteca Nueva, 2012.
- FOUCAULT, Michel *et al.*, *Los anormales. Curso en el Collège de France 1974-1975*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- FOUCAULT, Michel *et al.*, *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*, trans. Horacio Pons, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.

- FOUCAULT, Michel *et al.*, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège De France, 1978-1979*, Basingstoke, England, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2008.
- FOUCAULT, Michel *et al.*, *The Essential Works of Foucault, 1954-1984*, 3 vols., Nueva York, New Press, 1997.
- FOUCAULT, Michel *et al.*, *The History of Sexuality*, Nueva York, Vintage Books, 1988.
- FOUCAULT, Michel y FAUBION, James D., *Power. Essential Works of Foucault, 1954-1984*, Nueva York, New Press, 2000.
- FOUCAULT, Michel y GARZÓN DEL CAMINO, Aurelio, *Vigilar y castigar: el nacimiento de la prisión*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2012.
- FOUCAULT, Michel y RABINOW, Paul, *Ethics: Subjectivity and Truth*, Nueva York, New Press, 1997.
- FOUCAULT, Michel y VÁZQUEZ, José, *Nietzsche, la genealogía, la historia*, 6a. ed., Valencia, Pre-Textos, 2008.
- FRATZKE, Susan, “Not Adding Up. The Fading Promise of Europe’s Dublin System”, 2015.
- GALL, Olivia, “Racismos y xenofobias mexicanas frente a los migrantes: 1910-2018”, *Revista Interdisciplinaria* 26, núm. 53, 2018.
- GAMIO, Manuel, *Forjando patria*, México, Porrúa, 1918.
- GARCÍA GARCÍA, Carlos, *La política migratoria del Estado mexicano*, tesis de licenciatura, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1962.
- GARZA, R., “Trump’s War on Asylum-Seekers Is Endangering Pregnant Women”, Nueva York, ACLU, 2019.
- GEORGETOWN LAW HUMAN RIGHTS INSTITUTE, “The Cost of Stemming the Tide: How Immigration Enforcement Practices in Southern Mexico Limit Migrant Children’s Access to International Protection”, Washington, D. C., Georgetown University, 2015.
- GIAMMATTEI, Alejandro, “En medio de la emergencia sanitaria actual, nuestro deber es garantizar la vida de nuestros ciudadanos ante grupos que pueden vulnerar la seguridad y la vida, por lo que se tomarán las medidas junto con Honduras para contener la violación de las fronteras”, *Twitter*, 2020.
- GIL ARAUJO, Sandra *et al.*, “Externalización del control migratorio y políticas de migración familiar en Europa: instrumentos para un gobierno deslocalizado de la migración”, en RAMÍREZ, Jacques (ed.), *Migración, Estado, y políticas. Cambios y continuidad en América del Sur*, Bolivia, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia-CELAG, 2017.

- GIL ARAUJO, Sandra, “Deslocalizar los muros de Europa. Los países de origen y tránsito de inmigrantes en el control migratorio de la Unión Europea”, *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración* 2, 2011.
- GIL-BAZO, María-Teresa, “El asilo en la práctica de los estados de América Latina y África. Informe de investigación, 249”, Ginebra, ACNUR, 2013.
- GIL-BAZO, María-Teresa, “The Safe Third Country Concept in International Agreements on Refugee Protection Assessing State Practice”, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 33, núm. 1, 2015.
- GIORGIO, Agamben y COSTA, Flavia, *Estado de excepción: homo sacer II*, trad. Stato di eccezione, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2004.
- GIORGIO, Agamben, “¿Qué es un campo?”, *Artefacto. Pensamientos sobre la Técnica* 2, 1998.
- GIORGIO, Agamben, “Beyond Human Rights”, *Social Engineering* 15, 2008.
- GIORGIO, Agamben, *Altísima pobreza. Reglas monásticas y forma de vida: homo sacer, IV*, Buenos Aires, Filosofía e Historia, Adriana Hidalgo editora, 2013.
- GIORGIO, Agamben, *Medios sin fin. Notas sobre la política*, Valencia, Pre-Textos, 2010.
- GIORGIO, Agamben, *What Is an Apparatus? And Other Essays*, Stanford, Stanford University Press, 2009.
- GIORGIO, Agamben, y GIMENO CUSPINERA, Antonio, *Homo sacer: el poder soberano y la nuda vida. I*, Valencia, Pre-textos, 2010.
- GIORGIO, Agamben, y GIMENO CUSPINERA, Antonio, *Medios sin fin: notas sobre la política*, Valencia, Pre-Textos, 2001.
- GLEIZER, Daniela, “Los límites de la nación. Naturalización y exclusión en el México posrevolucionario”, en GLEIZER, D. y LÓPEZ, P. (eds.), *Nación y alteridad. Mestizos, indígenas en el proceso de formación nacional*, México, UAM, 2015.
- GLEIZER, Daniela, “Nacionalidad, naturalización y extranjería en el constituyente de 1917”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 38, 2018.
- GLEIZER, Daniela, “Políticas inmigratorias en la construcción de la identidad nacional mexicana”, en ADONON, Akuavi (ed.), *Identidades: explorando la diversidad*, México-Barcelona, UAM-C, Anthropos Editorial, 2011.
- GLEIZER, Daniela, *El exilio incómodo. México y los refugiados judíos, 1933-1945*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2011.
- Global Detention Project, “Annual Report 2016”, Ginebra, 2017.
- Global Detention Project, “Annual Report 2017”, Ginebra, 2018.
- Global Detention Project, “Annual Report 2018”, Ginebra, 2019.

- GLOCKNER, V., “Las caravanas de migrantes como estrategia de movilidad y espacio de protección, autonomía y solidaridad para los adolescentes centroamericanos”, *Iberoforum* 27, 2019.
- GOLDBERG, David Theo, *The Racial State*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2001.
- GOLDER, Ben y FITZPATRICK, Peter, *Foucault's Law*, Nueva York-Abingdon, Routledge, Milton Park, 2009.
- GÓMEZ IZQUIERDO, José Jorge, *El movimiento antichino en México (1871-1934), Problemas del racismo y del nacionalismo durante la Revolución mexicana*, México, INAH, 1991.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, “Régimen jurídico de la nacionalidad en México”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica* 33, 1999.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero 1821-1970*, vol. II y III, México, El Colegio de México, 1994.
- GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis, *Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, vol. 3, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966.
- GOODWIN-GILL, G., “The International Law of Refugee Protection”, en FIDDIAN-QASMIYEH, Elena *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- GRAYSON, G. W., “Mexico’s Forgotten Southern Border Does Mexico Practice at Home What It Preaches Abroad?”, Washington, D. C., Center for Immigration Studies, 2002.
- Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, “Deliberación Revisada No. 5. Sobre la privación de libertad de las personas migrantes”, Ginebra, Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU, 2018.
- Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, “Los gobiernos de la región criminalizan y estigmatizan las migraciones y el derecho al asilo con la excusa de la emergencia sanitaria”, GTPM, 2020.
- GUILD, E., *Security and Migration in the 21st Century*, Cambridge, Polity Press, 2009.
- GUILD, Elspeth *et al.*, “Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe* 83, 2015.
- GUIRAUDON, Virginie, “De-Nationalizing Control: Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control”, en GUIRAUDON, Virginie y JOPPKE, Christian (eds.), *Controlling a New Migration World*, Londres, Routledge, 2001.

- HACKMAN, Michelle, “Trump Administration Is Sued over Pandemic Deportation Policy”, *The Wall Street Journal*, 10 de junio de 2020.
- HANSEN, Lene, “Poststructuralism”, en BAYLIS, John *et al.* (ed.), *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* 31, núm. 1, 1990.
- HATHAWAY, James C., “Why Refugee Law Still Matters”, *Melbourne Journal of International Law* 8, 2007.
- HENRÍQUEZ, E., “GN lanza gases lacrimógenos y frena a migrantes en Elsu-chiate”, *La Jornada*, 20 de enero de 2020.
- HOBBSAWM, Eric J., *Historia del siglo XX*, trans. Juan Fací *et al.*, Buenos Aires, Crítica, Grijalbo Mondadori, 1998.
- HOLBORN, Louise W., “The Legal Status of Political Refugees, 1920-1938”, *American Journal of International Law* 32, núm. 4, 1938.
- Human Rights First, “Human Rights First Welcomes Admission of First Asylum Seekers Forced to «Remain in Mexico» after Two Years of Danger and Delay”, Nueva York, HRF, 2021.
- Human Rights First, “Trump Administration’s Third-Country Transit Bar Is an Asylum Ban That Will Return Refugees to Danger”, Nueva York, HRF, 2019.
- Human Rights Watch, “«Like I’m Drowning» Children and Families Sent to Harm by the Us «Remain in Mexico» Program”, Nueva York, HRW, 2021.
- Human Rights Watch, “Estados Unidos: políticas del Covid-19 ponen en riesgo la vida de solicitantes de asilo”, Nueva York, HRW, 2020.
- Human Rights Watch, “México: abusos contra solicitantes de asilo en la frontera con Estados Unidos”, Washington, D. C., HRW, 2021.
- Human Rights Watch, “Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central”, Nueva York, HRW, 2016.
- HUYSMANS, J., “The European Union and the Securitization of Migration”, *Journal of Common Market Studies* XXXVIII, núm. 5, 2000.
- HUYSMANS, J., *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in EU*, Londres, Routledge, 2006.
- “Informe de un genocidio: los refugiados guatemaltecos”, México, Federación Editorial Mexicana, 1982.

- IBRAHIM, Maggie, “The Securitization of Migration: A Racial Discourse”, *International Migration* 43, núm. 5, 2005.
- IMAZ, Cecilia, *La práctica del asilo y del refugio en México*, México, Potrerillos Editores, 1995.
- Instituto de Derecho Internacional, “Asilo en el derecho internacional público, Comisión 5a., Resoluciones aprobadas en su sesión en Bath, septiembre de 1950”, 1950.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020. Principales resultados”, México, INEGI, 2020.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM, 2016.
- Instituto Nacional de Migración, “Acata INM resolución de juzgado con responsabilidad, apego a los derechos humanos y en el marco de la ley y el reglamento de migración. Comunicado No. 085/2020”, México, INM, 2020.
- Instituto Nacional de Migración, “Acepta INM medidas cautelares emitidas por la CNDH. Boletín No. 091/2020”, México, INM, 2020.
- Instituto Nacional de Migración, “Advierte INM sanción a personas extranjeras que ingresen al país sin medidas sanitarias derivadas del Sars-Cov-2. Boletín 366/2020”, México, INM, 2020.
- Instituto Nacional de Migración, “Desmiente INM promover o regularizar el ingreso de caravanas de personas migrantes a México. Boletín No. 362/2020”, México, INM, 2020.
- Instituto Nacional de Migración, “Mantiene INM vigilancia en la frontera sur. Boletín No. 005/202”, INM, 2021.
- Instituto Nacional de Migración, “Ofrece INM cubrir gastos de repatriación de los cuerpos de personas migrantes guatemaltecas asesinadas en Camargo, Tamaulipas. Boletín No.080/2021”, México, INM, 2021.
- Instituto Nacional de Migración, “Supervisa comisionado del INM frontera de Chiapas con Guatemala. Boletín No. 372/2020”, México, INM, 2020.
- Instituto Nacional de Migración, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1909-1996*, 3a. ed., México, INM, 2002.
- Instituto para la Seguridad y la Democracia, “Informe: el umbral del dolor, el acceso a los servicios de salud en estaciones migratorias”, México, INSYDE, 2017.

- International Labour Organization, “Who Are the Women on the Move? A Portrait of Female Migrant Workers”, Geneve, ILO, 2020.
- JENNINGS, R. Y., “Some International Law Aspects of the Refugee Question”, *British Yearbook of International Law* 20, 1939.
- JONAS, S., “Guatemalan Migration in Times of Civil War and Post-War Challenges”, *Migration Policy Institute*, 2013.
- JUSTICE for Immigrants, “What Is the Flores Settlement Agreement and What Does It Mean for Family Separation and Family Detention?”, Washington, D. C., Justice for Immigrants, 2019.
- KALM, Sara, “Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management”, en GEIGER, Martin y PÉCOUD, Antoine (eds.), *The Politics of International Migration Management*, Londres, Palgrave MacMillan, 2010.
- KANNO-YOUNGS, Zolan y SEMPLE, Kirk, “Trump Cites Coronavirus as He Announces a Border Crackdown”, *The New York Times* 20, marzo de 2020.
- KARATANI, Rieko, “How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins”, *International Journal of Refugee Law* 17, núm. 3, 2005.
- KARYOTIS, G., “European Migration Policy in the Aftermath of September 11”, *Innovation: The European Journal of Social Science Research* XX, núm. 1, 2007.
- KATZEW, Ilona, *Casta Painting: Images of Race in Eighteenth Century Mexico*, New Haven, Yale University Press, 2004.
- KELLY, Mark G. E., “Racism, Nationalism and Biopolitics: Foucault’s Society Must Be Defended”, *Contretemps* 4, 2004.
- KELSEN, Hans, *Contribuciones a la teoría pura del derecho*, México, Fontamara, 2008.
- KENNEDY, Duncan, “La crítica de los derechos en los Critical Legal Studies”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo* 7, núm. 1, 2006.
- KIBREAB, G., “Forced Migration in the Great Lakes and the Horn of Africa”, en FIDDIAN-QASMIYEH, Elena *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- KM169, Prensa Comunitaria, “Guatemala prepara protocolo de deportación ante nueva caravana migrante”, Guatemala, 2020.
- KNIGHT, Alan, *Racismo, revolución e indigenismo: México, 1910-1940*, México, UNAM, 2004.
- KRIEL, Lomi, “The Trump Administration Is Rushing Deportations of Migrant Children During Coronavirus”, *The Texas Tribune*, 18 de mayo de 2020.

- KUNZ, Rahel, “Mobilising Diasporas: A Governmentality Analysis of the Case of Mexico”, *Working Paper Series “Glocal Governance and Democracy”* 3, 2008.
- LAMB, Sidni, “Una tradición enriquecida por los desafíos”, *Refugiados*, número especial, 1989.
- LANDA Y PIÑA, Andrés, *El servicio de migración en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1930.
- “La primera caravana de migrantes en tiempos de coronavirus se dirige a EE.UU. A un mes de las elecciones”, *BBC News*, 1o. de octubre de 2020.
- LARENZ, Karl, *Metodología de la ciencia del derecho*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 2001.
- LARIOS, Brenda, “Jornada presidencial: declaran estado de prevención en seis departamentos. La medida fue implementada luego del ingreso irregular de una caravana migrante de más de 3 mil hondureños”, *Agencia Guatemalteca de Noticias*, 2 de octubre de 2020.
- LEE, Jennifer J. y ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, “The Detention of Migrant Children: A Comparative Study of the United States and Mexico”, *International Journal of Refugee Law* 32, núm. 2, 2020.
- LEMKE, Thomas, *Bio-Politics: An Advanced Introduction. Biopolitics: Medicine, Technoscience, and Health in the 21st Century*, Nueva York, Londres, New York University Press, 2011.
- LENIN, V. I., “Una gran iniciativa”, en ROVETTA, Vicente (ed.), *Teoría marxista de las clases sociales*, Buenos Aires, Nativa Libros, 1973.
- LEUTERT, Stephanie, “El crimen organizado y la migración centroamericana en México”, Austin, The University of Texas at Austin, 2018.
- LIND, Dara, “Leaked Border Patrol Memo Tells Agents to Send Migrants Back Immediately-Ignoring Asylum Law”, Nueva York, Pro Publica, 2020.
- LOCHAK, Danièle, *Face aux migrants: état de droit ou état de siège?*, París, Textuel, 2007.
- LOESCHER, Gil, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford, OUP, 1996.
- LOMNITZ, Claudio, “Antropología de la nacionalidad mexicana”, en ARIZPE, Lourdes (ed.), *Antropología breve de México*, México, Academia de la Investigación Científica-CRIM, UNAM, 1993.
- LOMNITZ, Claudio, “Hacia una antropología de la nacionalidad mexicana”, *Revista Mexicana de Sociología* 55, núm. 2, 1993.
- LÓPEZ BELTRÁN, C. y GARCÍA DEISTER, V., “Aproximaciones científicas al mestizo mexicano”, *História, Ciências, Saúde-Manguinhos* 20, núm. 2, 2013.

- LÓPEZ BELTRÁN, C. y GARCÍA DEISTER, V., “Aproximaciones científicas al mestizo mexicano”, *História, Ciências, Saúde – Manguinhos* 20, núm. 2, 2013.
- LÓPEZ BELTRÁN, C., “Hippocratic Bodies: Temperament and Castas in Spanish America (1570-1820)”, *Journal of Spanish Cultural Studies* 8, núm. 2, 2007.
- LOYO, Gilberto, *La política demográfica de México*, México, Partido Nacional Revolucionario, 1935.
- MACHADO CAJIDE, Landy, “Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados”, *Anuario Digital CEMI* 1, núm. 1, 2013.
- MALCOM, Anderson, “The Transformation of Border Controls: A European Precedent”, en ANDREAS, Peter y SNYDER, Timothy (eds.), *The Wall around the West. State Border and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2000.
- MALKKI, Liisa H., “Refugees and Exile: From «Refugee Studies» to the National Order of Things”, *Annual Review of Anthropology* 24, 1995.
- MANZ, Beatriz, *Refugees of a Hidden War. The Aftermath of Counterinsurgency in Guatemala*, Albany, State University of New York Press, 1988.
- MARTÍNEZ GARCÍA, Gerónimo, *Evolución de la política de poblamiento en México*, México, Consejo Nacional de Población, 1987.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ-MEJÍA, I., “Reflexiones sobre la caravana migrante”, *Análisis Plural*, 2018.
- MARTÍNEZ, Fabiola, “En 2020, se recibieron 41,329 solicitudes de refugio y se espera más del doble en este año”, *La Jornada*, 3 de enero de 2021.
- MCCONACHIE, K., “Forced Migration in South-East Asia and East Asia”, en FIDDIAN-QASMIYEH, Elena (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- MÉDICOS SIN FRONTERAS, “Covid-19: BBC Panorama Investigates the Squalid Greek Refugee Camps Risking Virus Outbreak”, 2020.
- MÉDICOS SIN FRONTERAS, “Grecia: a tres años del acuerdo entre la UE y Turquía, continúa el ciclo de contención y desesperación”, 2019, disponible en: <https://www.msf.mx/article/grecia-a-tres-anos-del-acuerdo-entre-la-ue-y-turquia-continua-el-ciclo-de-contencion-y>.
- MÉDICOS SIN FRONTERAS, “Sin Salida. La crisis humanitaria de la población migrante y solicitante de asilo atrapada entre Estados Unidos, México y el triángulo norte de Centroamérica (TNCA)”, México-Nueva York-Río de Janeiro-Barcelona, MSF, 2020.

- MERCADO, Tununa, “Esa mañana en la que creí estar en Asia”, en YANKELEVICH, Pablo (ed.), *En México, entre exilios: una experiencia de sudamericanos*, México, ITAM-Plaza y Valdés Editores, 1998.
- MERCHANT, Nomaan, “Ap Exclusive: Migrant Kids Held in US Hotels, Then Expelled”, *AP News*, 22 de julio de 2020.
- MEYER, Eugenia y SALGADO ANDRADE, Eva, *Un refugio en la memoria: la experiencia de los exilios latinoamericanos en México*, México, UNAM-Océano, 2002.
- MEZZADRA, Sandro y NIELSON, Brett, “Fronteras de inclusión diferencial. Subjetividad y luchas en el umbral de los excesos de justicia”, *Papeles del CEIC 2014*, núm. 113, 2014.
- MEZZADRA, Sandro, *Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización; precedido por diálogo entre el Colectivo Situaciones y Sandro Mezzadra*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2005.
- MEZZADRA, Sandro, *La frontera como método*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2017.
- MILLER, Peter y ROSE, Nikolas, “Governing Economic Life”, *Economy and Society* 19, núm. 1, 1990.
- MIROFF, Nick, “Under Coronavirus Immigration Measures, U.S. Is Expelling Border-Crossers to Mexico in an Average of 96 Minutes”, *The Washington Post*, 30 de marzo de 2020.
- MOLINA HENRÍQUEZ, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1981.
- MONSUTTI, A. y BALCI, B., “Forced Migration in Broader Central Asia”, en FIDDIAN-QASMIYEH, Elena (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2016.
- MONTES, Juan, “U.S. Fails to Prevent Deportation of Migrants Infected with Covid-19, Guatemalan Officials Say”, *The Wall Street Journal*, 24 de junio de 2020.
- MORALES MENA, Agustín, “Biopolítica, racismo de estado y migración. Persecución de la vida cotidiana de personas migrantes irregulares en países postindustriales”, en ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa (ed.), *El derecho como regulación de la vida y la muerte: biopolítica y necropolítica legal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- MORALES VEGA, Luisa G., “El entramado normativo de la detención migratoria en México: un dispositivo biopolítico”, en ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa (ed.), *Derecho y migración forzada: aportes desde los estudios biopolíticos y necropolíticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

- MORALES VEGA, Luisa G., “Revisión crítica de la migración irregular como riesgo a la seguridad nacional”, *Revista da Faculdade Mineira de Direito* 23, núm. 45, 2020.
- MORENO HERNÁNDEZ, Hugo César, “Desciudadanización y estado de excepción”, *Andamios* 11, núm. 24, 2014.
- MOURENZA, Andrés, “Turquía envía 1.000 policías a la frontera para evitar que Grecia devuelva migrantes en caliente”, *El País*, 6 de marzo de 2020.
- MUHLE, Maria, “Sobre la vitalidad del poder. Una genealogía de la biopolítica a partir de Foucault y Canguilhem”, *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 29, núm. 1, 2009.
- MULLER, Benjamin, “Globalization, Security, Paradox: Towards a Refugee Biopolitics”, *Refuge: Canada’s Journal on Refugees* 22, núm. 1, 5 de enero de 2004.
- MUNGUÍA, A., *La política migratoria en los Estados Unidos*, Puebla, BUAP, 2015.
- NAVARRO, P. E. y MORESO, Juan J., “The Dynamics of Legal Positivism”, *Ratio Juris* 10, núm. 3, 1997.
- NEBEHAY, Stephanie, “Few New Pledges at U.N. Talks to Resettle Syrian Refugees”, *Reuters*, 30 de marzo de 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* 21, núm. 1, 2003.
- NGAI, Mae M., *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America. Politics and Society in Twentieth-Century America*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 2004.
- NOIRIEL, Gérard, *Réfugiés et sans-papiers: la République face au droit d’asile, XIXE-XXE siècle*, París, Hachette Littérature, 1998.
- NOLL, Gregor, *Negotiating Asylum: The Eu Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection. The Hague*, Londres, Martinus Nijhoff, 2000.
- NOTIMEX, “Instala INM 12 puntos en frontera sur, prevé deportar dos mil 500 al día”, 18 de junio de 2019.
- O’TOOLE, Molly, “Under Trump Policy, U.S. Plays Custody Keep-Away with Migrant Children”, *Los Angeles Times*, 18 de mayo de 2020.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración”, A/HRC/15/29, Ginebra, ACNUDH, 2010.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Global Trends. Forced Displacement in 2020”, Copenhague, ACNUR, 2021.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “ACNUR: es necesario vigilar los daños que podría provocar la pandemia del coronavirus sobre los derechos humanos y los derechos de los refugiados a largo plazo”, ACNUR, 2020.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “El desplazamiento forzado supera los 80 millones de personas a mediados de 2020 en un momento en que la Covid-19 pone a prueba la protección a personas refugiadas en todo el mundo”, ACNUR, 2020.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Mid-Year Trends Report 2020”, Ginebra, ACNUR, 2020.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Declaración de ACNUR sobre la situación en la frontera entre Turquía y la Unión Europea. 2 de marzo de 2020”, ACNUR, 2020.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Personas solicitantes de asilo contarán con apoyo de la defensoría pública en México”, 2019.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “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.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Más allá de la detención: una estrategia mundial para apoyar a los gobiernos a poner fin a la detención de solicitantes de asilo y refugiados 2014-2019”, Ginebra, ACNUR, 2014.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “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”, Ginebra, ACNUR, 2012.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Protección de refugiados en América Latina. Buenas prácticas legislativas”, 2013.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “ACNUR expresa satisfacción ante aprobación de Ley sobre Refugiados en México”, México, ACNUR, 2010.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas”, Ginebra, ACNUR, 2010.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Protección de los refugiados en el derecho internacional. Consultas globales del ACNUR sobre protección internacional*, Barcelona, ACNUR, Icaria Editorial, 2010.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Directrices sobre Protección Internacional: solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(a)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”, Ginebra, ACNUR, 2009.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua): patrones de violaciones de los derechos humanos”, Ginebra, ACNUR, 2008.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Declaración del ACNUR sobre la protección subsidiaria a personas amenazadas por violencia indiscriminada, bajo la directiva de reconocimiento del Consejo de Europa”, Ginebra, ACNUR, 2008.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio”, Barcelona, ACNUR, Icaria Editorial, 2006.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato de ACNUR”, Ginebra, ACNUR, 2003.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Directrices sobre Protección Internacional No. 4. La «alternativa de huida interna o reubicación» En el contexto del artículo 1a (2) de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”, Ginebra, ACNUR, 2003.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “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”, Ginebra, ACNUR, 2002.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Directrices sobre Protección Internacional. La Persecución por motivos de género, en el contexto del artículo 1a(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados”, 2002.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “La situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria”, trans. Wang, Berna y Chueca, Fabián, Barcelona, Icaria Editorial, ACNUR, 2000.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response (UNHCR)”, ACNUR, 1995.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”, Ginebra, ACNUR, 1992.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos. ACNUR, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales, 1992.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Problem of Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection 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.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Refugees without an Asylum Country No. 15 (XXX)-1979”, ACNUR, 1979.
- Organización de las Naciones Unidas, “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, ONU, 2015.
- Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes del 19 de septiembre de 2016”, ONU, 2016.
- Organización de las Naciones Unidas, “Expulsión de extranjeros, texto de los proyectos de artículo aprobados provisoriamente en primera lectura por el Comité de Redacción, 64 Período de Sesiones, UN DOC A/CN4/L.797”, Nueva York, Comisión de Derecho Internacional de la ONU, 2012.
- Organización de las Naciones Unidas, “Pacto Mundial sobre los Refugiados”, ONU, 2018.
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, *¿México como tercer país (in)seguro? El asilo como derecho humano en disputa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, “Asilo: ¿derecho humano o prerrogativa del Estado?”, *Temas de Derecho Constitucional 1*, 2019.

- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, “Biopolítica legal”, en ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa (ed.), *El derecho como regulación de la vida y la muerte: biopolítica y necropolítica legal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, “La consolidación histórica de la migración irregular en Estados Unidos: leyes y políticas migratorias defectuosas”, *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM* 12, núm. 1, 2017.
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, “La consolidación histórica de la migración irregular en Europa: leyes y políticas migratorias defectuosas”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XIV, 2014.
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, “México como tercer país ¿seguro? instrumentalización del derecho de asilo”, *Frontera Norte* 32, 2020.
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, “Niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo en México: una crítica a los defectos del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 152, 2018.
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, “Vidas desechables: deportación de migrantes irregulares, solicitantes de asilo y niños no acompañados de Estados Unidos por Covid-19”, *Nexos*, 2 de septiembre de 2020.
- OWENS, Patricia, “Reclaiming «Bare Life»? Against Agamben on Refugees”, *International Relations-INT RELAT* 23, 12 de enero de 2009.
- PALMA MORA, Mónica, “Destierro y encuentro. aproximaciones al exilio latinoamericano en México 1954-1980”, *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* 7, 2003.
- PALMA MORA, Mónica, “La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria”, *Migraciones Internacionales* 1, núm. 1, 2001.
- PALMA MORA, Mónica, *De tierras extrañas. Un estudio sobre la inmigración en México 1950-1990*, México, Segob-INM-INAH, 2006.
- PARRINI, R., “Biopolíticas del abandono: migración y dispositivos médicos en la frontera sur de México”, *Nómadas* 42, 2015.
- PELLICER, Lluís, “La UE cierra filas con la política griega de mano dura con la inmigración irregular”, *El País*, 4 de marzo de 2020.
- PÉREZ GARCÍA, Nancy y ARROYO QUINTANA, Elizabeth, “La detención migratoria en México: privación de libertad en estaciones migratorias”, *Anuario de Derechos Humanos del Instituto de la Judicatura Federal* I, 2017.
- PÉREZ VEJO, Tomás, “España en el debate público mexicano, 1836-1867. Aportaciones para una historia de la nación”, México, El Colegio de México-Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2008.

- PÉREZ VEJO, Tomás, “Extranjeros interiores y exteriores: la raza en la construcción nacional mexicana”, en YANKELEVICH, Pablo (ed.), *Inmigración y racismo. Contribuciones a la historia de los extranjeros en México*, México, El Colegio de México, 2015.
- PIMENTEL, Francisco, *Obras completas*, vol. III, México, Editorial Económica, 1903-1904.
- POULANTZAS, Nico, *Marxismo y lucha de clases*, Medellín, La Pulga, 1974.
- POULANTZAS, Nico, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, México, Siglo XXI, 1969.
- PRADILLA, A., “«Necesito Ayuda»: migrante lleva casi un mes encerrado en el AICM sin luz natural ni ventilación”, *Animal Político*, 4 de octubre de 2020.
- PRADILLA, A., “Buscó asilo y terminó con el narco”, *Animal Político*, 22 de enero de 2021.
- PRADILLA, A., “México insiste en ser la primera línea del muro de Trump”, *The Washington Post*, 20 de enero de 2020.
- PRIBAN, Jiri, “Sharing the Paradigms? Critical Legal Studies and the Sociology of Law”, en BANAKAR, Reza y TRAVERS, Max (eds.), *An Introduction to Law and Social Theory*, Oxford, Hart, 2002.
- QUINTANA PORRAS, Laura, “De la nuda vida a la «forma-de-vida». Pensar la política con Agamben desde y más allá del paradigma del biopoder”, *Argumentos 19*, núm. 52, 2006.
- RAUDA ZABLAH, Nelson, “El acuerdo que convirtió a El Salvador en otro cómplice de Trump”, *El Faro*, 23 de septiembre de 2019.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, “El Estado indolente: recuento de las violencias en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México. Informe 2017”, Redodem, 2018.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, “Migrantes en México: recorriendo un camino de violencia. Informe 2016”, Redodem, 2017.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, “Migrantes invisibles: violencia tangible. Informe 2014”, México, Redodem, 2015.
- REINA, Elena, “La pandemia no frena a una nueva caravana de migrantes centroamericanos. Alrededor de 3.000 personas se unen en Guatemala a los cientos de hondureños que salieron el miércoles rumbo a Estados Unidos”, *El País*, 2 de octubre de 2020.

- REINA, Elena, “México moviliza a agentes de migración en la frontera sur ante el avance de la caravana. El gobierno de López Obrador se prepara para la llegada de un nuevo grupo de miles de migrantes centroamericanos a un mes de las elecciones presidenciales en Estados Unidos”, *El País*, 2 de octubre de 2020.
- Reporte Índigo, “Donde come uno, comen dos: López Obrador. El morenista declaró que el fenómeno migratorio no se debe de atender con medidas coercitivas, sino ofreciendo empleo y desarrollo a los centroamericanos”, 21 de octubre de 2018.
- RIGO, Enrica, *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'unione allargata*, Milan, Booklet Milano, 2007.
- RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe, “Experiencias de asilo en las embajadas mexicanas”, en DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia y RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe (eds.), *Asilo diplomático mexicano en el cono sur*, México, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”-Instituto Matías Romero-Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, *Las reservas formuladas por México a instrumentos internacionales sobre derechos humanos*, México, CNDH, 1998.
- RODRÍGUEZ, P., “Los desafíos que planea la migración irregular a las políticas migratoria y de seguridad nacional de México: análisis a partir de gestión realizada entre 2001 y 2014 y el caso de referentes internacionales”, *Política y Estrategia* 127, 2016.
- ROSE, Nikolas *et al.*, “Gubernamentalidad”, *Astrolabio* 8, 2012.
- SAIDEL, Matías, “Lecturas de la biopolítica: Foucault, Agamben, Esposito”, *Opción* 177, 2013.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “Estado de excepción. Ahora vivimos en un estado de excepción, decretado por voluntad presidencial. Pende de un artículo transitorio incluido en la Ley de la Guardia Nacional, que es inconstitucional”, *El Financiero*, 13 de mayo de 2020.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “Estado de excepción. Suspensión de derechos y jurisdicción”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo *et al.* (eds.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN, UNAM, Konrad Adenauer Stiftung, 2013.
- 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.

- SÁNCHEZ CORDERO, Olga, “El diálogo es para construir acuerdos: ofreceremos oportunidades laborales, acceso a la salud y educación a las personas migrantes en territorio nacional, para aquellas que entren de forma ordenada, regulada y segura. Veamos hacia adelante. #Méxicounidoesgrande”, *Twitter*, 2019.
- SÁNCHEZ NÁJERA, Felipe, “Declaración de Cartagena en México: 34 años de distanciamiento entre la ley y la práctica”, *Programa de Derechos Humanos*, México, UIA, 2018.
- SÁNCHEZ NÁJERA, Felipe, “El género como causal del reconocimiento de la condición de refugiado en el sistema de asilo mexicano”, *Programa de Derechos Humanos*, México, UIA, 2019.
- SÁNCHEZ NÁJERA, Felipe, “La alternativa de huida interna y la protección estatal en el procedimiento de asilo en México”, *Programa de Derechos Humanos*, México, UIA, 2019.
- SÁNCHEZ NÁJERA, Felipe, “Temas del procedimiento administrativo para el reconocimiento de la condición de refugiado: representación legal, entrevistas y recursos de revisión en los procedimientos de asilo en México”, *Programa de Derechos Humanos*, México, UIA, 2019.
- SANTAMARÍA, G., “Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad”, *Revista Mexicana de Política Exterior* 81, 2007.
- SASSEN, Saskia, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- 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.
- SCHMIDTKE, Rachel, “Un nuevo camino a seguir: refuerzo del contexto de protección en México”, Nueva York-Washington, D. C., Refugees International, 2020.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Boletín mensual de estadísticas migratorias 2020”, *Registro e Identidad de Personas Unidad de Política Migratoria*, México, Segob, 2020.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Boletín mensual de estadísticas migratorias 2019”, *Registro e Identidad de Personas Unidad de Política Migratoria*, México, Segob, 2019.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Colección de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos. Ramo de inmigración, 1908-1909”, *Diario Oficial*, México, 1924.

- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, protección complementaria y asilo político en materia de infancia migrante”, *DOF*, México, 2020.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Estadísticas migratorias”, *Boletín del Instituto Nacional de Migración*, México, Segob, 2001.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Firman COMAR e IFDP Convenio para que solicitantes de condición de refugiado tengan asesoría jurídica y acompañamiento”, México, Segob, 2020.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Programa Frontera Sur: proteger la vida de las personas migrantes y fortalecer el desarrollo regional”, México, Segob, 2015.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Se suspenden a nivel nacional los plazos para resolver todos los procedimientos iniciados al día de hoy ante la Comar”, México, Segob, 2020.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Memoria de la secretaría de gobernación. septiembre de 1939 a agosto de 1940 presentada al H. Congreso de la Unión por el Lic. García Téllez, secretario del ramo*, México, Segob, 1940.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, “El ejército y la fuerza aérea mexicanos continúan aplicando el Plan DN-III-E, debido a la contingencia sanitaria Covid-19”, México, Sedena, 2020.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, “Comunicado. Posicionamiento de México ante la decisión del gobierno de EUA de implementar la Sección 235(B)(2)(C) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, 20 de diciembre de 2018”, México, SRE, 2018.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, “Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, (ACNUR). Relativo al establecimiento en México de una representación de la Oficina del Alto Comisionado”, SRE, 1982.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, “Declaración conjunta México-Estados Unidos”, SRE, 2019.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, “Tratados internacionales. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, SER, 2021.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Memorias de labores de agosto de 1926 a julio de 1927*, México, SRE, 1927.
- SECRETARÍA DE SALUD, “Consejo de Salubridad General declara emergencia sanitaria nacional a epidemia por coronavirus Covid-19”, México, SSA, 2020.

- SEELKE, C. R. y FINKLEA, K., “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Washington, D. C., Congressional Research Service, 2017.
- SEGATO, Rita Laura, *La nación y sus otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad. Miradas antropológicas*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007.
- “AMPARO Civil Directo, 4654/51, Figueroa Exiquio, Unanimidad de Cuatro Votos, Tercera Sala, Quinta Época, Parte 109 (CIX)”, *Semanario Judicial de la Federación*, México, 28 de septiembre de 1951.
- SEMPLE, Kirk, “Qué significa el acuerdo que firmaron Estados Unidos y Guatemala en materia de asilo”, *The New York Times*, 30 de julio de 2019.
- SEPÚLVEDA, César, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 2001.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *El asilo político en México*, México, Porrúa, 1998.
- SHAH, Prakash, *Refugees, Race and the Legal Concept of Asylum in Britain*, Londres, Cavendish, 2000.
- SHEAR, Michael D. *et al.*, “Judge Blocks Trump Order on Refugees Amid Chaos and Outcry Worldwide”, *The New York Times*, 28 de enero de 2017.
- SIEFF, Kevin y MIROFF, Nick, “U.S. Is Deporting Infected Migrants Back to Vulnerable Countries”, *The Washington Post*, 21 de abril de 2020.
- Sin fronteras IAP, “Derechos cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo de la sociedad civil”, México, 2015.
- Sin fronteras IAP, “Evolución y retos del asilo en México. 20 años de asistencia legal e incidencia por las personas refugiadas”, México, 2016.
- Sin fronteras IAP, “La detención de personas extranjeras en estaciones migratorias”, México, 2012.
- Sin fronteras IAP, “Personas solicitantes de asilo y refugiadas. La figura en México”, México, 2012.
- 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.
- SKRAN, C., *Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- SQUIRE, Vicky, *The Exclusionary Politics of Asylum*, Londres, Palgrave MacMillan, 2008, disponible en: [doi:https://doi.org/10.1057/9780230233614](https://doi.org/10.1057/9780230233614).

- STERN, Alexandra, “Mestizofilia, biotipología y eugenesia en el México post-revolucionario: hacia una historia de la ciencia y el Estado”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad XXI*, núm. 81, 2000.
- SUÁREZ, Ximena *et al.*, “Un camino de impunidad. Miles de migrantes en tránsito enfrentan abusos y medidas severas en México”, 2015.
- SUCHENG, Chan, *Entry Denied: Exclusion and the Chinese Community in America, 1882-1943*, Philadelphia, Temple University, 1991.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional”, México, SCJN, 2015.
- “Tamaulipas: hallan calcinados los cuerpos de 19 personas asesinadas en el noreste de México”, *BBC News*, 24 de enero de 2021.
- TAYLOR, Lawrence, *La gran aventura en México: El papel de los voluntarios extranjeros en los ejércitos revolucionarios mexicanos, 1910-1915*, vol. 1, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Universidad de Michigan, 1993.
- “Texto íntegro del acuerdo”, *La Jornada*, 15 de junio de 2019.
- The Arizona Republic, “Us Sued over Expulsion of Migrant Children Detained in Hampton Inns”, Arizona, The Arizona Republic, 2020.
- The Marshall Project, “How Ice Exported the Coronavirus an Investigation Reveals How Immigration and Customs Enforcement Became a Domestic and Global Spreader of Covid-19”, *The New York Times*, Nueva York, 2020.
- The White House, “Declaratoria de emergencia sanitaria por Covid-19”, Washington, D. C., TWH, 2020.
- The White House, “Press Briefing by Acting CBP Commissioner Mark Morgan”, Washington, D. C., TWH, 2019.
- THEESZ POSCHNER, Margarita, *Migración húngara en México y Argentina (1939-1949)*, México, Centro de Estudios Migratorios, INM, 2012.
- TORPEY, John, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, 2a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
- TORRE-CANTALAPIEDRA, E., “Políticas migratorias y de protección internacional tras el paso de las caravanas por México”, México, El Colef, 2019.
- TRAC IMMIGRATION, “Details on MPP (Remain in Mexico) Deportation Proceedings”, Nueva York, Syracuse University, 2021.
- TRAVEL.STATE.GOV. “Mexico Travel Advisory”, Washington, D. C., 2021.
- TREVIÑO RANGEL, Javier, “Superfluous Lives: Undocumented Migrants Traveling in Mexico”, en ANAYA MUÑOZ, Alejandro y FREY, Barbara (eds.), *Mexico’s Human Rights Crisis*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2019.

- TREVIÑO RANGEL, Javier, “What do we Mean When we Talk About the «Securitization» of International Migration in Mexico? A Critique”, *Foro Internacional* 56, núm. 2, 2016.
- “Trump: México debe frenar la «invasión» de inmigrantes”, *YouTube, El País*, 2019.
- TRUMP, D., “The Mayor of Tijuana, Mexico, Just Stated That «the City Is Ill-Prepared to Handle This Many Migrants, the Backlog Could Last 6 Months». Likewise, the U.S. Is Ill-Prepared for This Invasion, and Will Not Stand for It. They Are Causing Crime and Big Problems in Mexico. Go Home!”, *Twitter*, 2018.
- TYLER, Imogen, “Designed to Fail: A Biopolitics of British Citizenship”, *Citizenship Studies* 14, núm. 1, 2010.
- U.S. Customs y Border Protection, “Guiding Principles for Migrant Protection Protocols (MPP)”, Washington, D. C., CBP, 2019.
- U.S. Department of Health and Human Services, “Notice of Order under Sections 362 and 365 of the Public Health Service Act Suspending Introduction of Certain Persons from Countries Where a Communicable Disease Exists”, *Centers for Disease Control and Prevention*, 2020.
- U.S. Department of Homeland Security, “Assessment of the Migrant Protection Protocols (MPP) October 28, 2019”, DHS, 2019.
- U.S. Department of Homeland Security, “Declaración del DHS sobre la suspensión de nuevos registros en el programa de protocolos de protección a migrantes”, Washington, D. C., DHS, 2021.
- U.S. Department of Homeland Security, “Designating Aliens for Expedited Removal”, DHS, 2019.
- U.S. Department of Homeland Security, “DHS comienza a procesar a individuos del MPP a Estados Unidos para completar sus procedimientos migratorios”, Washington, D. C., DHS, 2021.
- U.S. Department of Homeland Security, “Fact Sheet: DHS Agreements with Guatemala, Honduras, and El Salvador”, Washington, D. C., DHS, 2019.
- U.S. Department of Homeland Security, “Migrant Protection Protocols FY2021”, Washington, D. C., DHS, 2021.
- U.S. Department of Homeland Security, “Migrant Protection Protocols”, Washington, D. C., DHS, 2019.
- U.S. Department of Homeland Security, “Policy Guidance for Implementation of the Migrant Protection Protocols”, Washington, D. C., DHS, 2019.

- U.S. Department of Homeland Security, “Secretary Kirstjen M. Nielsen Announces Historic Action to Confront Illegal Immigration”, Washington, D. C., DHS, 2018.
- U.S. Department of Homeland Security, and Department of Justice, “Joint DHS/EOIR Statement on MPP Rescheduling”, Washington, D. C., DHS-DOJ, 2020.
- U.S. Department of Homeland Security, and US Executive Office for Immigration Review, “Asylum Eligibility and Procedural Modifications”, Washington, D. C., US Department of Homeland Security, 2019.
- U.S. Embassy Mexico, “Iniciativa Mérida-Panorama General”, México, 2008.
- U.S. Immigration and Customs Enforcement, “Covid-19 ICE Detainee Statistics by Facility. As of 04/18/2021”, ICE, 2021.
- U.S. Immigration and Customs Enforcement, “ICE Annual Report Fiscal Year 2020”, Washington, D. C., DHS, 2020.
- U.S. Supreme Court, “Ins V. Stevic, 467 U.S. 407”, 1984.
- U.S. Supreme Court, “William P. Barr, Attorney General, Et Al. V. East Bay Sanctuary Covenant, Et Al. (No. 19a230)”, Washington, D. C., U.S. Supreme Court, 2019.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, “Global Study on Homicide. Homicide Trends, Patterns and Criminal Justice Response”, Viena, UNODC, 2019.
- UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, “La interpretación y aplicación del derecho internacional y nacional de los refugiados. Análisis de las resoluciones de primera instancia de la comisión mexicana de ayuda a refugiados”, México, UIA, CDHFMC, 2017.
- URESTE, Manu y PRADILLA, Alberto, “Migración no reporta casos Covid en centros de detención; documentos revelan al menos 52 contagios. México deportó a miles de personas desde el inicio de la pandemia sin hacerles PCR, el INM reconoce que solo realizó 78 pruebas”, *Animal Político*, 30 de noviembre de 2020.
- URESTE, Manu, “México recibe 67% más solicitudes de refugio, pero sólo tiene 15 oficiales para atender 2 mil casos”, *Animal Político*, 19 de junio de 2015.
- URÍAS HORCASITAS, Beatriz, *Historias secretas del racismo en México (1920-1950)*, México, Tusquets 2007.
- VACCOTTI, Luciana, “Biopolíticas de la inmigración y derechos humanos de los inmigrantes en Argentina”, *Fronteras* 6, 2010.

- VARELA, A. y McLean, L., “Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmigración”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals* 122, 2019.
- VARELA, A., “Caravana de madres centroamericanas, un ejemplo de las nuevas luchas migrantes”, en ESTÉVEZ, A. y VÁZQUEZ, L. (eds.), *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*, México, UNAM-FLACSO, 2015.
- VARELA, A., “La «securitización» de la gubernamentalidad migratoria mediante la «externalización» de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica”, *Contemporánea* 4, 2015.
- VARGAS, F., “El vía crucis del migrante: demandas y membresía”, *Trace* 73, 2018.
- VAUGHAN-WILLIAMS, Nick, *Border Politics: The Limits of Sovereign Power*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2012.
- VÉJAR P, Carlos, *El exilio latinoamericano en México*, México, UNAM, 2010.
- VERDUGO, Agustín, *Principios de derechos civil mexicano*, 1885.
- VERGARA, Rosalía, “El INM amaga con cárcel si caravana migrante ingresa a México sin medidas sanitarias”, *Proceso*, 1o. de octubre de 2020.
- 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* 9, núm. 2, 2006.
- WEBER, L. y BOWLING, B., “Policing Migration: A Framework for Investigating the Regulation of Global Mobility”, *Policing and Society* XIV, núm. 3, 2004.
- WEIS, Paul, “The International Protection of Refugees”, *American Journal of International Law* 48, núm. 2, 1954.
- WOLLNY, Hans, “México y el reto del asilo: una visión desde afuera”, *Verfassung und Rech* 8, 2000.
- WOLTJEN, Maria, “The White House Is Quietly Deporting Children”, *The New York Times*, 22 de junio de 2020.
- YANKELEVICH, Pablo y ALAZRAKI CHENILLO, Paola, “La arquitectura de la política de inmigración en México”, en YANKELEVICH, Pablo (ed.), *Nación y extranjería. La exclusión racial en las políticas migratorias de Argentina, Brasil, Cuba y México*, México, UNAM-ENAH, 2009.
- YANKELEVICH, Pablo, *¿Deseables o inconvenientes? Las fronteras de la extranjería en el México posrevolucionario*, México, ENAH-Iberoamericana Vervuert, 2011.

- YANKELEVICH, Pablo, “Corrupción y gestión migratoria en el México posrevolucionario”, *Revista de Indias XXII*, núm. 255, 2012.
- YANKELEVICH, Pablo, “Extranjeros indeseables en México (1911-1940). Una aproximación cuantitativa a la aplicación del artículo 33 constitucional”, *Historia Mexicana 53*, núm. 3, 2004.
- YANKELEVICH, Pablo, “Gringos Not Wanted”, *Aztlán, Journal of Chicano Studies 34*, núm. 1, 2009.
- YANKELEVICH, Pablo, “Hispanofobia y revolución: españoles expulsados de México (1911-1940)”, *Hispanic American Historical Review 86*, 2006.
- YANKELEVICH, Pablo, “Naturalización y ciudadanía en el México posrevolucionario”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México 48*, 2014.
- YANKELEVICH, Pablo, “Revolución e inmigración en México (1908-1940)”, *Anuario Digital 24*, 2011-2012.
- YANKELEVICH, Pablo, *Inmigración y racismo. Contribuciones a la historia de los extranjeros en México*, México, El Colegio de México, 2015.
- YANKELEVICH, Pablo, *Los otros. Raza, normas y corrupción en la gestión de la extranjería en México, 1900-1950*, México, El Colegio de México, Bonilla Artigas Editores, 2019.
- YUING, Tuilland, “Migraciones y administración de la vida en el mundo”, *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad 10*, núm. 1, 2011.
- ZEMBYLAS, Michalinos, “Agamben’s Theory of Biopower and Immigrants/ Refugees/ Asylum Seekers. Discourses of Citizenship and the Implications for Curriculum Theorizing”, *JCT, Journal of Curriculum Theorizing 26*, núm. 2, 2002.
- ZETTER, Roger, “Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity”, *Journal of Refugee Studies 4*, núm. 1, 1991.
- ZIAOTTI, R., “Mapping Remote Control: The Externalization of Migration Management in the 21st Century”, en ZIAOTTI, R. (ed.), *Externalizing Migration Management: Europe North America and the Spread of “Remote Control” Practices*, Nueva York, Routledge, 2016.
- ZIMMERMANN, A., *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford, OUP, 2011.
- ZOLBERG, A. R., “The Archaeology of «Remote Control»”, en FAHRMEIR, Andreas et al. (eds.), *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the Us from the French Revolution to the Inter-War Period*, Oxford, Berghahn, 2003.

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

ZYLINSKA, Joann, “The Universal Acts. Judith Butler and the Biopolitics of Immigration”, *Cultural Studies* 18, núm. 4, 2004.

El asilo como derecho en disputa en México. La raza y la clase como dispositivos de exclusión, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 6 de enero de 2022 en los talleres de Gráfica Premier, S. A. de C. V., 5 de febrero 2309, colonia San Jerónimo Chicahualco, Metepec, 52170 Estado de México, tel. 72 2199 1345. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *book cream* de 60 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los folios. Consta de 300 ejemplares (impresión *offset*).

Doctora en derecho y maestra en derecho público por la Universidad Carlos III de Madrid; licen-

ciada en derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Investigadora titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Sus principales líneas de investigación son asilo, refugiados y migración forzada, y niñez, juventudes migrantes y refugiadas, desde una perspectiva de derechos humanos y derecho internacional público. Se ha especializado en estudiar las migraciones y el asilo desde un enfoque jurídico y crítico, a la par de trabajar interdisciplinariamente con ciencia política y relaciones internacionales.

Ha sido investigadora visitante en Temple University, Filadelfia, Estados Unidos; en The University of Warwick, Inglaterra, y en la Universidad de Chile, en Santiago de Chile. Coordina el Seminario interinstitucional “Estudios críticos del derecho y migraciones” del IJ-CISAN, UNAM.

Entre sus libros más recientes se encuentran: *Derecho y migración forzada: aportes desde los estudios biopolíticos y necropolíticos* (2021); *El derecho como regulación de la vida y la muerte: biopolítica y necropolítica legal* (2020), y *Migración forzada, derechos humanos y niñez* (2020).



Elisa

ORTEGA VELÁZQUEZ

Los movimientos forzados de personas a gran escala desafían los proyectos de los Estados de asegurar la manejabilidad y productividad de sus poblaciones. Por ello, históricamente los gobiernos de los países dominantes y grandes receptores de migrantes y refugiados han usado dispositivos biopolíticos como la raza y la clase para excluir a aquellos que consideran como “indeseables”.

La narrativa hegemónica presenta a México como un país generoso hacia los extranjeros y de puertas abiertas para los refugiados. Sin embargo, un análisis a fondo permite ver que —a pesar de su pasado colonial, de ser una nación tradicional de emigrantes y de que a lo largo de su historia nunca ha recibido contingentes significativos de extranjeros— ha seguido la línea de países tradicionales de inmigración (como Estados Unidos) y ha tenido, desde sus inicios como país independiente hasta la actualidad, leyes y políticas migratorias y de asilo no sólo restrictivas, sino también racistas y clasistas. En el México contemporáneo, estas prácticas juegan un papel fundamental en la producción de un *derecho humano al asilo vacío*, sistemáticamente irrealizable para las personas con necesidades de protección internacional.



www.juridicas.unam.mx



ISBN 978-607-30-4526-1



9 786073 045261 >