



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

La política de Estados Unidos sobre asilo y refugio: del derecho internacional a la práctica interna

Mary Carmen Pelоче Barrera

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT^{DE}
BARCELONA

Facultad de Derecho

Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política

Línea de Investigación: Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales

**LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS
SOBRE ASILO Y REFUGIO: DEL
DERECHO INTERNACIONAL A LA
PRÁCTICA INTERNA**

MARY CARMEN PELOCHE BARRERA

BARCELONA, 2023



UNIVERSITAT_{DE}
BARCELONA

Facultad de Derecho

Programa de doctorado en Derecho y Ciencia Política

Facultad de Derecho

Línea de investigación: Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

TESIS DOCTORAL

La política de Estados Unidos sobre asilo y refugio: del derecho internacional a la práctica interna

Directora: Dra. Helena Torroja Mateu

MARY CARMEN PELOCHE BARRERA

BARCELONA, 2023

AGRADECIMIENTOS

A mi esposo, quien me ha acompañado en cada paso con amor y comprensión. Sin duda, el mejor compañero de equipo.

A mi madre, quien me ha dado todo lo que está a su alcance, incluyendo las alas para volar.

A mi padre, quien ahora habita en mi corazón. Me vio empezar este viaje desde tierra, y ahora me ve concluirlo desde el cielo.

Agradezco el apoyo de la Doctora Helena Torroja Mateu, quien me acogió como su doctoranda y guio cada paso de esta investigación. Para ella, todo mi reconocimiento y admiración.

Mi gratitud eterna con el Dr. José Juan Anzures Gurría, quien creyó en mí y me apoyó para emprender este proyecto.

A la Universidad de Barcelona, al Tecnológico de Monterrey, a la Universidad Estatal de Arizona y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

En todo momento, a DIOS.

RESUMEN

La presente investigación lleva a cabo una revisión histórica y jurídica de la política migratoria de Estados Unidos, específicamente en materia de refugio y asilo, con el objetivo de determinar el papel que este país desempeña dentro del régimen internacional de protección de los refugiados. En este sentido, el objeto de la investigación es la política de asilo y refugio de Estados Unidos en el contexto de la regulación internacional en la materia.

La investigación se enmarca en un análisis integral del régimen internacional, partiendo de su institucionalización al término de la Primera Guerra Mundial hasta llegar a la iniciativa internacional más reciente, el “Pacto Mundial sobre los Refugiados”. En este recorrido, se va delimitando la participación estadounidense en las distintas etapas evolutivas del régimen de protección de los refugiados. Así, se analizan los primeros 100 años de existencia del régimen, partiendo del año 1922, cuando se designó por primera vez a un Alto Comisionado para los Refugiados; hasta 2022, el tercer año de implementación del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”.

El estudio de la política de asilo y refugio estadounidense contenido en la presente investigación se lleva a cabo a partir la premisa de que la contribución estadounidense a la protección de los refugiados es directamente proporcional a sus intereses de política exterior y a las prioridades de la agenda la administración federal en turno, esto es, a sus intereses de política interior. A partir de ello, se analizan especialmente las acciones de política migratoria de las últimas dos administraciones, la de Donald J. Trump (enero 2017- diciembre 2020) y la de Joseph R. Biden (desde 2021).

En función del objetivo general, la hipótesis de la que parte la investigación es que Estados Unidos juega un papel determinante para la protección de los refugiados, debido a su tasa de reasentamientos y a sus contribuciones financieras al régimen. Se consideran también objetivos específicos, a saber, (1) identificar si la política exterior estadounidense sigue condicionando el grado de involucramiento para la protección de los refugiados y otros ámbitos humanitarios; (2) determinar las características y diferencias en las políticas de asilo y refugio entre las administraciones Trump y Biden y; en un ámbito más amplio, (3) analizar los avances del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”.

La investigación encontró que, sin la participación estadounidense, en la actualidad el régimen haría frente a sus necesidades con un 40% menos de reasentamientos y con un 30% menos de Ayuda Oficial al Desarrollo en beneficio de los refugiados. Se encontró, sin embargo, que a pesar de las contribuciones hechas hacia el exterior, los refugiados y los solicitantes de asilo siguen atravesado circunstancias desfavorables a causa de las medidas adoptadas por la política migratoria “América Primero” del presidente Trump, algunas de las cuales continúan durante la administración de Joe Biden y que merman en las oportunidades para encontrar protección en Estados Unidos.

Finalmente, el análisis de la política migratoria en materia de asilo y refugio de Estados Unidos demostró una relación simbiótica entre las prioridades de la política exterior y la participación estadounidense dentro del régimen internacional de protección de los refugiados. En este sentido, se evidenció que el involucramiento de EE. UU. se ha dado en situaciones donde puede, al mismo tiempo, satisfacer algún interés nacional.

RESUM

Aquesta investigació duu a terme una revisió històrica i jurídica de la política migratòria dels Estats Units, específicament en matèria de refugi i asil, amb l'objectiu de determinar el paper que aquest país té dins del règim internacional de protecció dels refugiats. En aquest sentit, l'objecte de la investigació és la política d'asil i de refugi dels Estats Units en el context de la regulació internacional en la matèria.

La investigació s'emmarca en una anàlisi integral del règim internacional, partint de la seva institucionalització al final de la Primera Guerra Mundial fins a arribar a la iniciativa internacional més recent, el “Pacte Mundial sobre els Refugiats”. En aquest recorregut, es va delimitant la participació dels Estats Units en les diferents etapes evolutives del règim de protecció dels refugiats. Així, s'analitzen els primers 100 anys d'existència del règim, partint de l'any 1922, quan es va designar per primer cop un Alt Comissionat per als Refugiats; fins al 2022, el tercer any d'implementació del Pacte Mundial sobre els Refugiats.

L'estudi de la política d'asil i refugi nord-americana, contingut en aquesta investigació, es porta a terme a partir de la premissa de que la contribució nord-americana a la protecció dels refugiats és directament proporcional als seus interessos de política exterior i a les prioritats de l'agenda administració federal al poder, és a dir, als seus interessos de política interior. A partir d'això, s'analitzen especialment les accions de política migratòria de les darreres dues administracions, la de Donald J. Trump (gener 2017-desembre 2020) i la de Joseph R. Biden (des del 2021).

En funció de l'objectiu general, la hipòtesi de la qual parteix la investigació és que els Estats Units tenen un paper determinant per a la protecció dels refugiats, a causa de la taxa de re assentament i de les contribucions financeres al règim. Es consideren també objectius específics, és a dir, (1) identificar si la política exterior nord-americana continua condicionant el grau de participació per a la protecció dels refugiats i altres àmbits humanitaris; (2) determinar les característiques i les diferències en les polítiques d'asil i refugi entre les administracions Trump i Biden i; en un àmbit més ampli, (3) analitzar els avenços del “Pacte Mundial sobre els Refugiats”.

La investigació va trobar que, sense la participació nord-americana, actualment el règim faria front a les seves necessitats amb un 40% menys de re assentaments i amb un 30% menys d'Ajuda Oficial al Desenvolupament en benefici dels refugiats. Es va trobar,

però, que malgrat les contribucions fetes cap a l'exterior, els refugiats i els sol·licitants d'asil segueixen travessat circumstàncies desfavorables a causa de les mesures adoptades per la política migratòria “Amèrica Primer” del president Trump, algunes de les quals continuen durant l'administració de Joe Biden i que minven en les oportunitats per trobar protecció als Estats Units.

Finalment, l'anàlisi de la política migratòria en matèria d'asil i refugi dels Estats Units va demostrar una relació simbiòtica entre les prioritats de la política exterior i la participació dels Estats Units dins del règim internacional de protecció dels refugiats. En aquest sentit, es va evidenciar que la participació dels Estats Units s'ha donat en situacions on, alhora, pot satisfer algun interès nacional.

ABSTRACT

The present research carries out a historical and legal review of U.S. immigration policy, specifically in the area of refuge and asylum, aiming to determine the role of this country within the international refugee protection regime. In this sense, the subject of this research is the asylum and refugee policy of the United States in the context of international regulations on the matter of refugee protection.

The research is framed within a comprehensive analysis of the international regime, from its institutionalization at the end of World War I to the most recent international initiative, the "Global Compact on Refugees". In this journey, the U.S. participation in the different evolutionary stages of the refugee protection regime is delimited. Thus, the first one hundred years of the regime's existence are analyzed, starting in 1922, when a High Commissioner for Refugees was appointed for the first time, up to 2022, the third year of implementation of the "Global Compact on Refugees".

The study of U.S. asylum and refugee policy is based on the assumption that the contribution of this country to refugee protection is directly proportional to its foreign policy interests and the priorities of the administration's agenda. Based on this, policy actions of the last two administrations, that of Donald J. Trump (January 2017-December 2020) and that of Joseph R. Biden (from 2021), are analyzed in particular.

Based on the general objective, the hypothesis from which the research departs is that the U.S. plays a determining role in refugee protection, due to its resettlement rate and its financial contributions. Specific objectives are also considered, namely, (1) to identify whether U.S. foreign policy continues to condition the degree of involvement for refugee protection and other humanitarian domains; (2) to determine the characteristics and differences in asylum and refugee policies between the Trump and Biden administrations and in a broader scope, (3) to analyze the progress of the "Global Compact on Refugees".

The research found that, without U.S. involvement, the regime would currently meet its needs with 40% less resettlement and 30% less Official Development Assistance for the benefit of refugees. It found, however, that despite the contributions made abroad, refugees and asylum seekers continue to face unfavorable circumstances because of the measures adopted by President Trump's "America First" immigration

policy, some of which continue under the Joe Biden administration, and which have resulted in more refugees and asylum seekers being resettled by the U.S. government.

ÍNDICE

Agradecimientos	2
Resumen	3
Resum	5
Abstract	7
Abreviaturas	14
INTRODUCCIÓN	18
1. Objeto.....	18
2. Justificación.....	19
3. Método	23
4. Estructura	27
5. Fuentes	30
CAPÍTULO I. ORÍGENES HISTÓRICOS Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS	32
1. Orígenes históricos.....	32
1.1 Antecedentes: la protección de refugiados bajo la Sociedad de Naciones.....	32
1.2 La figura del refugio bajo el mandato temprano de la Organización de las Naciones Unidas	39
1.3 Consolidación de la figura del refugio: el ACNUR, la Convención de 1951 y la UNRWA.....	47
1.4 La figura del refugio durante la guerra fría: la gestión del reasentamiento masivo y la responsabilidad compartida.....	52
1.5 La protección de los refugiados en el contexto del fin de la hegemonía bipolar: el desafío de la repatriación masiva de refugiados.....	59
2. Definición internacional del concepto de refugiado.....	65
2.1 Evolución conceptual del término refugiado.....	65
2.2 Fundamentos de la definición de refugiado	71
2.2.1 “Temor fundado de persecución”	72
2.2.2 “Fuera del país de nacionalidad y/o residencia habitual”	74
2.2.3 “No pueda o no quiera regresar al país a causa de dichos temores”	75
2.3 Consideraciones para la determinación de la condición de refugiado.....	76
2.3.1 Procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado	76
2.3.2 Refugiado <i>prima facie</i>	78
3. Distinción de figuras afines.....	80
3.1 Refugiado vs. asilado	81

3.2 Refugiado vs. desplazado interno.....	85
3.3 Refugiado vs. migrante	86

CAPÍTULO II. CONTENIDO DEL RÉGIMEN JURÍDICO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS Y LA POSICIÓN DE ESTADOS UNIDOS.....

1. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967 y los principios imperativos de Derecho Internacional general.....	89
1.1 La convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados.....	90
1.1.1 Responsabilidades de los Estados parte: la “no devolución” y otros principios fundamentales	91
1.1.2 Derechos y deberes de los refugiados	95
1.1.3 Reservas a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el control sobre la implementación del tratado	97
1.2 El Protocolo de 1967	101
1.3 Reafirmación de compromisos para con la Convención y/o el Protocolo.....	104
1.4 Sobre los principios de <i>ius cogens</i> en la materia.....	105
2. Otros instrumentos jurídicos para la protección de los refugiados.....	110
2.1 Instrumentos regionales para la protección de los refugiados.....	110
2.1.1 África.....	110
2.1.2 América	112
2.1.3 Asia.....	114
2.1.4 Europa	116
2.1.5 Medio Oriente y el Magreb	119
2.2 Otros instrumentos del derecho internacional	121
3. Compromisos internacionales adquiridos por Estados Unidos en materia de protección de refugiados.....	127

CAPÍTULO III. EL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS Y LA POSICIÓN DE ESTADOS UNIDOS AL RESPECTO

1. Contexto sociohistórico.....	134
1.1 La protección de los refugiados en el contexto de la “guerra contra el terrorismo” ...	134
1.2 La mayor crisis humanitaria del siglo XXI: los refugiados sirios	141
1.3 El desafío de la protección humanitaria en entornos de gran hostilidad, el ejemplo de Sudán del Sur	147
1.4 La gestión de los flujos mixtos de desplazamiento humano, el caso de Venezuela....	151
2. El Pacto Mundial sobre los Refugiados	157
2.1 Antecedentes: el llamado de emergencia del Secretario General Ban Ki Moon.....	158
2.2 La “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”	163

2.3 Aprobación de la Resolución 73/151 de la Asamblea General, “Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, del 17 de diciembre de 2018.....	167
2.4 Estructura y objetivos del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”.....	172
2.4.1 Mecanismos y herramientas de distribución de carga y responsabilidad.....	173
2.4.2 Ámbitos que requieren apoyo	175
2.5 Compromisos para la consecución de los objetivos del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”.....	176
2.5.1 Foro Mundial sobre los Refugiados	177
2.5.2 Panel de Compromisos.....	180
2.5.3 Marco de Indicadores.....	185
3. La posición estadounidense respecto del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”	187
4. Avance en el cumplimiento de los objetivos del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”. 192	

CAPÍTULO IV. LA POLÍTICA Y EL DERECHO INTERNO DE ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO DESDE 1919 HASTA EL 2016

1. Legislación estadounidense en materia de asilo y refugio	196
1.1 Antecedentes: primeros pasos en torno al control migratorio	197
1.2 Origen y consolidación del sistema de cuotas nacionales	202
1.3 Primeras leyes en materia de refugiados (1948-1962)	204
1.4 Hacia el sistema migratorio moderno.....	207
1.5 Ley de refugiados de 1980	210
1.6 Cambios en la política migratoria en la era <i>post</i> 9/11	213
2. Categorías “humanitarias” dentro del sistema migratorio estadounidense	219
2.1 Inmigración permanente: refugiados y asilados	220
2.2 Inmigración temporal: otras formas de ayuda humanitaria.....	223
3. La aplicación práctica: la admisión y reasentamiento de refugiados	224
3.1 Antecedentes: admisión de refugiados en Estados Unidos 1948-2016.....	225
3.2 El proceso de admisión y reasentamiento de refugiados.....	226
3.3 Demografía de los refugiados en Estados Unidos.....	228
3.4 Aplicación y reforzamiento de la ley con incidencia en refugiados y asilados	230

CAPÍTULO V. POLÍTICA Y DERECHO INTERNOS DE ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO DESDE “AMÉRICA PRIMERO” HASTA NUESTROS DÍAS.....

1. La protección de los refugiados bajo la política migratoria “América Primero” (2017-2021)	237
1.1 La política migratoria “américa primero” en la Estrategia de Seguridad Nacional	239

1.2 Impacto de la política migratoria “América Primero” en la protección de los refugiado...	240
1.2.1 Refugiados.....	241
1.2.2 Solicitantes de Asilo.....	245
2. La protección de los refugiados en la era Biden (2021-actualidad)	251
2.1 Refugiados.....	253
2.2 Solicitantes de asilo.....	256
3. Acciones de política migratoria estadounidense en cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Pacto Mundial sobre los Refugiados	259
3.1 Compromisos adquiridos por Estados Unidos en el Foro Mundial sobre los Refugiados	259
3.2 Desempeño de Estados Unidos con base en el “Marco de Indicadores del PMR”	265
3.2.1 Ayuda Oficial al Desarrollo proporcionada a los refugiados y las comunidades de acogida o en beneficio de ellos en el país de acogida de refugiados (indicadores 1.1.1 y 1.2.1)	268
3.2.2 Ayuda Oficial al Desarrollo proporcionada a los refugiados retornados en el país de origen o en beneficio de ellos (indicador 4.1.1).....	272
3.2.3 Libertad de tránsito para los refugiados en el país de acogida (indicador 2.1.2) .	274
3.2.4 Reasentamiento de refugiados (indicador 3.1.1)	276
3.2.5 Admisión de refugiados por vías complementarias (indicador 3.2.1)	280
 CONCLUSIONES	 284
CONCLUSIONS	294
 DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA	 303
I. Instrumentos jurídicos internos y otros	303
1. Estados Unidos.....	303
1.1 Legislación	303
1.2 Documentos oficiales del gobierno y de la administración.....	306
1.3 Jurisprudencia.....	311
1.4 Otros documentos y páginas web.....	312
2. Reino Unido	315
II. instrumentos jurídicos internacionales (selección).....	316
1. Tratados	316
1.1 Multilaterales (universales y regionales).....	316
1.2 Bilaterales.....	319
2. Declaraciones y otros textos relevantes.....	320
3. Jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia	321
4. Documentos de la Organización de Naciones Unidas.....	321

1.1 Asamblea General	321
1.2 Consejo Económico y Social.....	325
1.3 Consejo de Seguridad.....	325
III. Bibliografía	326
1. Monografías	326
2. Artículos y contribuciones a obras colectivas	327
3. Contenido digital de Organizaciones Internacionales	339
1.1 Banco Mundial	339
1.2 Organización de las Naciones Unidas	339
1.3 OCDE.....	344
4. Páginas web relevantes.....	344

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

GRÁFICOS

Gráfico 1	158
Gráfico 2	159
Gráfico 3	179
Gráfico 4	180
Gráfico 5	227
Gráfico 6	263
Gráfico 7	270
Gráfico 8	277

TABLAS

Tabla 1	181
Tabla 2	184
Tabla 3	260
Tabla 4	268
Tabla 5	269
Tabla 6	280

ABREVIATURAS

AALCO	Organización Consultiva Jurídica Asiático-Africana
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR/UNHCR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AG	Asamblea General
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BM	Banco Mundial
CAM	Programa de Refugiados y Permisos Humanitarios para Menores Centroamericanos
CAT	Comité contra la Tortura
CBP	Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos
CCPR	Comité de Derechos Humanos
CDH/HRC	Consejo de Derechos Humanos
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CIA	Agencia Central de Inteligencia
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CIRC	Comité Internacional de la Cruz Roja
CPA	Plan de Acción Integral para los Refugiados Indochinos
CRC	Comité de los Derechos del Niño
CS	Consejo de Seguridad
DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo
DD. HH.	Derechos Humanos
DED	Salida Forzosa Diferida
DHS	Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos
DOD	Departamento de Defensa de los Estados Unidos
DOS	Departamento de Estado de los Estados Unidos
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EE. UU.	Estados Unidos
EXCOM	Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

FBI	Buró Federal de Investigaciones
HRW	Human Rights Watch
ICE	Servicio de Control de Inmigración y Aduanas de Estados Unidos
IDP	Persona Internamente Desplazada
IGC	Consultas Intergubernamentales sobre Migración, Asilo y Refugiados
INA	Ley de Inmigración y Nacionalidad
INS	Servicio de Inmigración y Naturalización
IRO/OIR	Organización Internacional para los Refugiados
ISF	Fuerzas de Seguridad Israelíes
ISIS	Estado Islámico de Irak y el Levante
LGBTQI+	Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero, Queer y otras identidades y orientaciones
LPR	Residente Permanente Legal
MIRPS	Marco Integral Regional de Protección y Soluciones
MPP	Protocolos de Protección a Migrantes
NACARA	Ley de Ajuste Nicaragüense y Alivio Centroamericano
NSA	Agencia de Seguridad Nacional
NSS	Estrategia de Seguridad Nacional
UN	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA/OHCHR	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCI	Organización para la Cooperación Islámica
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIG	Organización Intergubernamental
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORR	Oficina de Reasentamiento de Refugiados
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OUA	Organización para la Unidad Africana

PMA/WFP	Programa Mundial de Alimentos
PMM	Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular
PMR/GCR	Pacto Mundial sobre los Refugiados
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD/UNDP	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM	Buró de Población, Refugiados y Migración
RSC	Centro de Apoyo al Reasentamiento
RSRI	Iniciativa para la Autosuficiencia de los Refugiados
SAARC	Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional
SDF	Fuerzas Democráticas Sirias
SIV	Visa Especial de Inmigrante
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
SGM	Segunda Guerra Mundial
TPS	Estatus de Protección Temporal
TSA	Administración de Seguridad en el Transporte
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNCT	United Nations Country Team
UNPFA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNRRA	Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo
UNTC	United Nations Treaty Collection
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USCIS	Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos
U.S.C.	Código de los Estados Unidos
USRAP	Programa de Admisión de Refugiados de Estados Unidos
US-VISIT	United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology
WHR	Ventana para Comunidades de Acogida y Refugiados

INTRODUCCIÓN

1. OBJETO

La presente investigación lleva a cabo una revisión histórica y jurídica de la política migratoria de Estados Unidos, específicamente en materia de refugio y asilo, con el objetivo de determinar el papel que este país desempeña dentro del régimen internacional de protección de los refugiados. En este sentido, el objeto de la investigación es la política de asilo y refugio de Estados Unidos en el contexto de la regulación internacional en la materia.

La investigación se enmarca en un análisis integral del régimen internacional, partiendo de su institucionalización al término de la Primera Guerra Mundial hasta llegar a la iniciativa internacional más reciente, el “Pacto Mundial sobre los Refugiados”. En este recorrido, se va delimitando la participación estadounidense en las distintas etapas evolutivas del régimen de protección de los refugiados. Así, se analizan los primeros 100 años de existencia del régimen, partiendo del año 1922, cuando se designó por primera vez a un Alto Comisionado para los Refugiados; hasta 2022, el tercer año de implementación del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”.

El estudio de la política de asilo y refugio estadounidense contenido en la presente investigación se lleva a cabo a partir la premisa de que la contribución estadounidense a la protección de los refugiados es directamente proporcional a sus intereses de política exterior y a las prioridades de la agenda la administración federal en turno, esto es, a sus intereses de política interior. A partir de ello, se analizan especialmente las acciones de política migratoria de las últimas dos administraciones, la de Donald J. Trump (enero 2017- diciembre 2020) y la de Joseph R. Biden (desde 2021).

En función del objetivo general, la hipótesis de la que parte la investigación es que Estados Unidos juega un papel determinante para la protección de los refugiados, debido a su tasa de reasentamientos y a sus contribuciones financieras al régimen. Se consideran también objetivos específicos, a saber, (1) identificar si la política exterior estadounidense sigue condicionando el grado de involucramiento para la protección de los refugiados y otros ámbitos humanitarios; (2) determinar las características y diferencias en las políticas de asilo y refugio entre las administraciones Trump y Biden

y; en un ámbito más amplio, (3) analizar los avances del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”.

2. JUSTIFICACIÓN

La historia mundial contemporánea ha sido testigo de conflictos bélicos interestatales e intraestatales que han marcado el porvenir de las sociedades en torno a sus formas de vida (social, cultural, tecnológicamente...) y al modo de interactuar con otros actores más allá de sus fronteras nacionales (humanitaria, militar, políticamente...). La tipología de los conflictos, diversa tanto por su alcance como por sus causas, ha ido transformando su naturaleza y, con ello, la capacidad de la comunidad internacional para hacer frente a sus consecuencias. El siglo XX vio la caída de imperios multiétnicos en Europa, la disputa de poder entre etnias en Asia y África, guerras subsidiarias alrededor del mundo durante la Guerra Fría, fundamentalismo religioso en Medio Oriente, entre otros sucesos. El siglo XXI, en poco más de veinte años, ha visto conflictos vinculados con terrorismo en casi todos los continentes, con delincuencia organizada principalmente en América Latina y el sureste asiático, con guerras civiles en Asia central, la península arábiga y el cuerno de África, y con los efectos del cambio climático a nivel global, por mencionar algunos.

Uno de los comunes denominadores de las beligerancias del siglo XX y, de hecho, también del siglo XXI, ha sido el desplazamiento masivo de personas que huyen de la devastación que traen consigo los conflictos anteriormente señalados. En este sentido, los contextos generadores de refugiados y de desplazados internos son algo que la comunidad internacional no ha podido evitar. Por el contrario, la cooperación multilateral en este ámbito ha tenido que concentrarse en atender las necesidades de las poblaciones en el exilio. Es así como surgió el régimen internacional de protección de los refugiados y como continúa desarrollándose actualmente.

El régimen internacional de protección de los refugiados está conformado, principalmente, por la “Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y su posterior protocolo de 1967. La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” buscó aliviar la crisis de refugiados en Europa a causa de la Segunda Guerra Mundial (SGM), además de sentar las bases para un sistema de protección duradero cimentado en la cooperación internacional. Esta convención y su

protocolo de 1967 son, actualmente, los únicos instrumentos jurídicos de carácter universal para la protección de los refugiados, si bien han inspirado la creación de mecanismos regionales como la “Convención que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África” de 1969 y la “Declaración de Cartagena sobre los Refugiados” de 1984.

El régimen de protección de los refugiados, inserto en el derecho internacional, es hoy en día la suma de convenciones y tratados multilaterales, normas consuetudinarias y principios generales de derecho. En las últimas tres décadas, este régimen ha enfrentado retos relacionados con la adaptabilidad de sus instrumentos legales en distintos contextos, desde conflictos étnicos y guerras civiles, hasta efectos del terrorismo y el cambio climático. A raíz de ello, el alcance y la complejidad de las situaciones de refugiados se han multiplicado.

Desde inicios del siglo XXI, Naciones Unidas ha hecho llamados incesantes para abordar las causas que originan el desplazamiento. Poco se ha logrado al respecto, debido sobre todo a la multiplicidad de las causas y fenómenos catalizadores de la movilidad. En función de dichas causas, a su vez, se desprenden ramificaciones sobre el alcance y las condiciones de los desplazamientos, de los tipos de necesidades de las poblaciones vulnerables, y de la voluntad misma de los Estados para cooperar.

Las nuevas necesidades de protección hacen que la cooperación internacional en la materia sea más imperiosa hoy respecto de los periodos de posguerra, debido a que los números de refugiados, desplazados internos y solicitantes de asilo son los más altos en la historia del régimen. Con base en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), hay 32.5 millones de refugiados en todo el mundo, de los que ocho de cada diez se encuentran en países de renta media y/o baja¹. Estos países receptores atraviesan, por sí mismos, dificultades económicas y de desarrollo. Lo anterior evidencia la necesidad de que más países se sumen a los esfuerzos de protección, ya que actualmente de los 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), apenas el 25% albergan refugiados dentro de sus territorios y/o contribuyen financieramente a los esfuerzos humanitarios², un número

¹ UNHCR, 2022, “Mid-year trends 2022” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/mid-year-trends.html> [última consulta: 6 de marzo de 2023].

² *Idem.*

considerablemente bajo si se toma en cuenta que 143 Estados son parte de la Convención y/o del Protocolo de sobre el Estatuto de los Refugiados.

Uno de los Estados que contribuyen a los esfuerzos es Estados Unidos (EE. UU.), quien ha sido protagonista desde los primeros años de institucionalización del régimen de protección de refugiados. Durante esa época, destacó su papel para la organización del mundo de posguerra que incluía la búsqueda de soluciones para los refugiados. Tras la Segunda Guerra Mundial, tomó un papel más activo para la administración de los campos de refugiados y para tratar de resolver un desafío naciente dentro del régimen, a saber, qué hacer con los refugiados cuya repatriación era inviable. Fue durante la Guerra Fría que Estados Unidos asumió un rol hegemónico en el reasentamiento de refugiados, admitiendo sobre todo a solicitantes provenientes de países donde había tenido una presencia prolongada y/o injerencia directa (como en Corea, Vietnam, Cuba y Afganistán), o bien de países de especial interés por las prioridades de política exterior (como en el caso de los Estados que conformaban la Unión Soviética).

En los últimos cuarenta años, Estados Unidos ha reasentado a más de 3 millones de refugiados, ha acogido al 70% del total remitido por el ACNUR y ha sido el principal contribuyente de los programas y tareas diarias del Alto Comisionado³. Esto lo ha posicionado como una de las piezas clave para el fortalecimiento del régimen internacional de protección de los refugiados. En relación con ello, la agenda de la administración federal que se encuentre en turno ha resultado siempre determinante en la definición de políticas y programas para la protección de los refugiados y para otras áreas del derecho humanitario.

Durante la administración de Donald Trump la contribución de Estados Unidos para la protección de los refugiados y los solicitantes de asilo quedó en jaque. Como resultado de la implementación de la política migratoria “América Primero” dentro de la “Estrategia de Seguridad Nacional” de 2017, la administración del entonces presidente Donald Trump retiró a Estados Unidos de la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes” en diciembre de 2017 (declaración que el entonces presidente Obama, su antecesor, había apoyado) y del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en junio de 2018. Por otro lado, Estados Unidos fue el único país, junto con Hungría, que votó en contra de la Resolución 73/151 de la Asamblea General mediante

³ UNHCR, 2023, “Budget and Expenditure”, *Global Focus UNHCR Reporting Website* [en línea]. Disponible en: <https://reporting.unhcr.org/budget-expenditure> [última consulta: 17 de febrero de 2023].

la cual se adoptó el “Pacto Mundial sobre los Refugiados” (PMR) el 17 de diciembre de 2018. A raíz de ello, el papel que Estados Unidos jugaría para la consecución de los objetivos del pacto era una interrogante. Por otro lado, durante los años de su presidencia, Trump realizó cambios que afectaron a los refugiados y a los solicitantes de asilo, principalmente a través de memorandos y órdenes ejecutivas. Al llegar a la presidencia en enero de 2021, el presidente Joe Biden prometió retomar el liderazgo estadounidense en la protección de los refugiados. También es materia de esta investigación determinar si ello ha ocurrido a más de dos años de gestión.

El párrafo anterior hizo mención de la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes” y del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”. La primera, surge de la Resolución 71/1 de la Asamblea General, del 19 de septiembre de 2016. Representa una reafirmación del compromiso de la comunidad internacional para con los refugiados. Su objetivo principal fue la elaboración de un pacto mundial para la protección de los refugiados y los migrantes. En esta declaración, los Estados reafirmaron su compromiso con el “principio de no devolución” y con la figura del asilo, piedras angulares de la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967. Dos años más tarde, la Asamblea General adoptó el “Pacto Mundial sobre los Refugiados”. El PMR está estructurado con base en cuatro objetivos fundamentales: (1) aliviar las presiones sobre los países de acogida; (2) mejorar la autosuficiencia de los refugiados; (3) ampliar el acceso a soluciones en terceros países; y (4) apoyar las condiciones en el país de origen para un retorno con seguridad y dignidad.

La investigación contempla un análisis puntual del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” para, por un lado, determinar el grado de compromiso de un Estado para con una causa sobre la que se ha manifestado en contra. En este sentido, ¿qué tan comprometido está Estados Unidos para sumar a los esfuerzos de un pacto emanado de una declaración de la que se retiró, y de una resolución que no apoyó? La investigación puede resultar, entonces, relevante como estudio de caso de los Estados miembros de la ONU que no afirmaron el “Pacto Mundial sobre los Refugiados”. Adicionalmente, el análisis puede ser de interés para el área debido a que la implementación del pacto se encuentra vigente, por lo que el estudio del impacto generado por los Estados parte son menesteres para el monitoreo sobre el avance de los cuatro objetivos del PMR.

Por otro lado, el estudio de los avances del pacto es relevante para conocer el estado actual del régimen de protección de los refugiados, toda vez que los esfuerzos vigentes

del régimen se enmarcan en esta iniciativa, inserta a su vez en la Agenda 2030 de Naciones Unidas. En este sentido, el éxito del pacto reflejará la capacidad del régimen para afrontar los desafíos actuales en la protección de los refugiados.

Si bien existe literatura sobre el papel que Estados Unidos ha desempeñado históricamente en el régimen, no así sobre su función para el cumplimiento de los objetivos del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”. La presente investigación pretende, entonces y a su vez, llenar ese vacío en la literatura. Finalmente, la relevancia de esta tesis doctoral se encuentra también en el análisis de las políticas migratorias de las administraciones Trump y Biden contrastadas con los indicadores establecidos para la medición del PMR, ya que tampoco existen estudios al respecto.

3. MÉTODO

La investigación se llevó a cabo desde un enfoque epistemológico empírico, debido a que se explicaron comportamientos y prácticas de actores del sistema internacional, a partir de la observación y el análisis. Adicionalmente, el análisis se realizó desde una lógica histórico-jurídica, ya que se abordó la evolución histórica del régimen de protección de refugiados y de la política migratoria de Estados Unidos en materia de asilo y refugio a partir del estudio de los principales instrumentos normativos. Por otro lado, la investigación está fundamentada en la teoría neorrealista de las Relaciones Internacionales. Las premisas centrales del neorrealismo son (1) el reconocimiento del Estado como el principal actor del sistema internacional, (2) el interés nacional como motor de la supervivencia del Estado y (3) el carácter anárquico del sistema internacional.

La elección del neorrealismo como fundamento teórico de la presente investigación se justifica a partir de la naturaleza dual – en la teoría y en la práctica – de la política estadounidense en la era *post* 9/11. La investigación parte de la premisa de que, si bien en la teoría el país continúa adoptando un enfoque liberal en la política migratoria en materia de refugiados, la implementación de dicha política es de carácter realista, asumiendo posiciones racionales impulsadas por el interés nacional del Estado. Lo anterior presupone una divergencia entre las prioridades de Estados Unidos y las necesidades de protección de los refugiados, que puede tener incidencia en el papel que

el país juega para la consecución de los objetivos del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”.

La tesis doctoral contenida en este documento está adscrita a la línea de investigación de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, debido a la formación en relaciones internacionales de la persona que firma esta tesis⁴. Ello justifica también que la investigación se lleve a cabo desde el enfoque histórico-jurídico mencionado así como la elección de la teoría neorrealista.

La presente investigación empleó una metodología de investigación mixta, a saber, inductiva y deductiva; además del método de caso. Las estrategias de investigación cuantitativa y/o cualitativa que fueron implementadas para el alcance de los objetivos de investigación fueron la observación, recolección y análisis de datos; la investigación y análisis de archivos físicos y digitales; así como opinión de expertos.

Para el estudio del estado actual del régimen y de los avances logrados en la implementación del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”, los datos recolectados fueron obtenidos a partir de textos oficiales de Naciones Unidas, principalmente de resoluciones, documentos informativos, declaraciones, documentos de trabajo, actas literales e informes. Asimismo, se revisaron sitios web de la Organización de las Naciones Unidas, especialmente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y de la plataforma del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”.

De forma más específica, se trabajó con el *Refugee Data Finder*, el *Resettlement Data Portal* y el “Marco de Indicadores” del PMR, que permite medir el avance en el cumplimiento de los cuatro objetivos; así como con el “panel de compromisos y contribuciones”, que es el mecanismo para monitorear la implementación de las promesas de contribución realizadas por cada actor participante del “Foro Mundial sobre Refugiados” de 2019.

Partiendo de la revisión de los indicadores que son relevantes para el caso de Estados Unidos, el análisis de la contribución de dicho país para con los objetivos del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” se llevó a cabo a partir de la medición de seis de

⁴ La formación académica de la doctoranda es la siguiente: Licenciatura en Relaciones Internacionales (Tecnológico de Monterrey, 2010) y Maestría en Gestión Pública Aplicada (Tecnológico de Monterrey, 2012).

los quince indicadores, aquellos en los que EE. UU. puede tener una incidencia directa. Al respecto, el apartado 3.5.3 del Capítulo III describe la conformación del “Marco de Indicadores”; en tanto que el apartado 3.2 del Capítulo V explica los criterios de exclusión de los indicadores que no forman parte del presente análisis. Para el análisis de la contribución estadounidense se contrastaron los datos del propio país para distintos años, así como los datos sus respecto de los de otros países sumados al Pacto. Los años considerados fueron 2015 a 2021, ello para poder realizar un contraste entre las cifras pre-PMR e *in*-PMR.

La recolección de datos para medir el desempeño de Estados Unidos en el PMR con base en los indicadores seleccionados se realizó a través de las bases de datos del ACNUR; de OCHA; del Banco Mundial (BM); de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); del Buró de Población, Refugiados y Migración de Estados Unidos (PRM), perteneciente al Departamento de Estado (DOS); y del Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS), adscrito al Departamento de Seguridad Nacional (DHS). Esta recolección de datos se llevó a cabo, en gran parte, durante una estancia de investigación en el *Barrett & O'Connor Washington Center* de *Arizona State University* en Washington D.C., durante el otoño de 2021 (tres meses).

Finalmente, respecto de las opiniones de expertos, se estableció comunicación con expertos en política migratoria y política exterior estadounidense. También, se buscó a miembros de la misión permanente de EE. UU. ante la ONU que formaron parte del “Foro Mundial sobre los Refugiados” de 2019, así como a miembros del “Equipo de Coordinación del Foro Mundial sobre los Refugiados”, a cargo del marco de indicadores del PMR.

La investigación enfrentó limitaciones metodológicas relacionadas con la disponibilidad de algunos datos, principalmente sobre las poblaciones que conforman distintas categorías migratorias en Estados Unidos y sobre estadísticas requeridas de EE. UU. y del PMR en general para la medición de los indicadores.

Al buscar estadísticas demográficas sobre los refugiados, no se encontró información relacionada con empleabilidad, acceso a la educación o situación de pobreza en ninguna fuente del gobierno de Estados Unidos. Después de contactar a la

Oficina de Estadísticas de Inmigración del Departamento de Seguridad Nacional, se recibió confirmación de que no se tienen “datos con esos criterios específicos”⁵. Pasando a fuentes secundarias, también se estableció contacto con el *Migration Policy Institute*, cuya respuesta fue que “desafortunadamente los datos de población de EE. UU. no están desglosados por visa de refugiado u otra condición legal”⁶. La falta de información al respecto, limitó el número de indicadores posibles a analizar en la presente investigación.

En cuanto a la información sobre las admisiones de refugiados para cada año fiscal, sí existen datos detallados sobre el número de admitidos, su país de origen, edad, género e incluso el estado donde son reasentados. Estas estadísticas son proporcionadas por el *Refugee Processing Center*, operado por el Buró de Población Refugiados y Migración del Departamento de Estado. Sus archivos se remontan a 2012. Adicionalmente, cada año el Departamento de Seguridad Nacional publica un anuario de estadísticas de inmigración, que contiene información sobre las admisiones de refugiados y de solicitantes de asilo. La edición más reciente es de 2021. Por el contrario, los datos sobre el número de beneficiarios del TPS, del DED y de la “Libertad de Caución” para cada año es muy limitada y está tremendamente desagregada. Estas categorías no están reportadas en el anuario del DHS y tampoco en cualquier otra fuente primaria de acceso público.

Sobre la medición de los indicadores del Pacto, tanto para su análisis general como para Estados Unidos en particular, se observó que los datos a contrastar (de los gobiernos de los Estados, de la OCDE y del ACNUR) no siempre reflejan cómo estas cifras se traducen en mejoras en la calidad de vida de los refugiados y/o en la promoción de su autosuficiencia. Esta limitación en la metodología podría solventarse recopilando información sobre las experiencias directas de los refugiados, a través de encuestas o entrevistas. Sin embargo, esto va más allá de las posibilidades operativas de la presente investigación.

Sobre futuras líneas de investigación, el “Foro Mundial sobre los Refugiados” a celebrarse a finales de 2023 y su consecuente informe arrojarán nuevos datos que permitirán un análisis más completo del PMR, que podría reflejar un impacto “más

⁵ Correo electrónico de la Oficina de Estadísticas de Inmigración, del Departamento de Seguridad Nacional, con fecha del 12 de agosto de 2022.

⁶ Correo electrónico del *Migration Policy Institute*, con fecha del 10 de agosto de 2022.

real” del pacto al irse alejando de los años afectados por la pandemia. Asimismo, un segundo análisis del desempeño de EE. UU. en el pacto permitirá determinar el grado de cumplimiento del presidente Biden en relación con sus compromisos no solo en torno al PMR sino a las promesas hechas sobre la política migratoria.

Futuras líneas de investigación podrían considerar un estudio demográfico sobre la población de refugiados en Estados Unidos, que permita valorar la contribución estadounidense a la protección de los refugiados más allá del número de refugiados reasentados y de los recursos financieros destinados. Ello, para dar respuesta a la interrogante sobre cómo los números se traducen en mejores condiciones para los refugiados. Finalmente, tomando en consideración que las crisis de refugiados no cesarán en tanto sigan existiendo las circunstancias que las originan, toda investigación que aborde las causas de los conflictos (y de ser posible, cómo prevenirlas) debe ser bienvenida.

4. ESTRUCTURA

La investigación está organizada en cinco capítulos. El capítulo I tiene un carácter introductorio conceptual e histórico sobre el régimen internacional de protección de los refugiados. Se exponen los orígenes históricos de la figura del refugio, abordando cuatro periodos determinantes para la construcción y posterior evolución del régimen de protección de refugiados. La primera etapa hace referencia al nacimiento del régimen bajo el mandato de la Sociedad de Naciones. La segunda etapa da cuenta del nacimiento de las primeras organizaciones dedicadas enteramente a la atención de las apremiantes necesidades de los refugiados y la búsqueda de soluciones duraderas para ellos. La tercera etapa representa la punta de lanza del proceso de construcción del régimen, con la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con la adopción de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, ambos a inicios de la década de los cincuenta. La cuarta etapa abarca los años de la Guerra Fría, cuando se gestaron crisis de refugiados que pusieron a prueba a la neonata Convención. Finalmente, el quinto periodo comprende los desafíos del régimen tras el fin del mundo bipolar. Este recorrido histórico comprender la naturaleza compleja de las causas generadoras de refugiados, así como los desafíos que ha enfrentado el régimen década tras década.

La segunda sección del capítulo I explica la definición internacional del concepto de refugiado, desagregando sus componentes para una mejor comprensión. Asimismo, se abordan algunos de los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado. La tercera sección se enfoca en una comparativa respecto de otras figuras afines, a saber, los desplazados internos, solicitantes de asilo y migrantes.

A continuación los capítulos II y III se focalizan en el análisis del régimen internacional de protección de los refugiados a fin de poder enmarcar bien la política interior estadounidense en la materia (que se verá en los capítulos IV y V); por ello, en ambos capítulos II y III también se estudia la política exterior estadounidense y sus compromisos internacionales en la materia. El capítulo II versa sobre el contenido del régimen jurídico internacional de la protección de los refugiados, con énfasis en el estudio de la “Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados”. La sección 1 analiza, además, los principios de *ius cogens* en la materia. El apartado 2 presenta una selección de instrumentos de alcance regional, así como otros instrumentos de áreas conexas del derecho que permean también en la protección de los refugiados. En línea con el objeto de estudio de la investigación, la sección 3 compila una selección de los instrumentos internacionales de los que Estados Unidos es parte.

Una vez realizada la revisión histórico-jurídica de los orígenes del régimen de protección de refugiados, el capítulo III estudia el “Pacto Mundial sobre los Refugiados”, desde el contexto sociohistórico que llevó a su adopción hasta su antecedente más inmediato, la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”. La sección 2 detalla los objetivos, la estructura y los compromisos adquiridos por los Estados parte. El capítulo también incluye la posición estadounidense respecto del Pacto, considerando que, como se explicó en el apartado de justificación, Estados Unidos votó en contra de la resolución que adoptó el Pacto. La cuarta sección presenta un análisis del avance en la implementación del pacto.

A partir de aquí, la investigación se centra en la política y el derecho internos de EEUU que implementan las obligaciones internacionales, estructurada por períodos históricos, en los capítulos IV y V. El capítulo IV desarrolla la política y el derecho internos de Estados Unidos en materia de asilo y refugio, desde 1945 hasta el 2016. El capítulo tiene el propósito de revisar no solo la legislación al respecto sino también la participación de Estados Unidos para el alivio de algunas de las grandes crisis de refugiados. El capítulo incluye además el estudio de las categorías humanitarias dentro

del sistema migratorio estadounidense que dan cuenta de las opciones existentes para quienes huyen de la persecución pero que no necesariamente encajan en la definición internacional de refugiado.

El apartado 3 del capítulo IV, por su parte, analiza la aplicación práctica de la política de refugiados, desde el proceso para el reasentamiento hasta las características demográficas de la población de refugiados. Este apartado contempla también un breve análisis comparativo de las tasas de admisión de refugiados durante el siglo XXI, para conocer en qué niveles de admisión se plantó EE. UU. de cara a su participación en el pacto, y posteriormente comparar cómo se comportan dichas tasas en los años de implementación del PMR. Para abordar el trato que reciben los refugiados y solicitantes de asilo que llegan a Estados Unidos, una sección del apartado 3 se destina a la aplicación y reforzamiento de la ley migratoria.

La política y el derecho internos de Estados Unidos en materia de asilo y refugio desde el 2016 hasta el cierre de 2022 son analizados en el capítulo V. La investigación destina un capítulo exclusivo a este periodo ya que, como se explicó en la justificación, se analizan a detalle las presidencias de Donald Trump y Joe Biden. Además, por supuesto, de que dicho periodo coincide también con la adopción de la “Declaración de Nueva York” y, posteriormente del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”.

El primer apartado estudia la política migratoria “América Primero” de Donald Trump y sus repercusiones para los refugiados y los solicitantes de asilo. Lo propio se hace en el segundo apartado en lo que va de la presidencia de Joe Biden. Ello permite contrastar la política migratoria entre ambas administraciones. Finalmente, la sección 3 lleva a cabo un estudio de los compromisos adquiridos por Estados Unidos para con el “Pacto Mundial sobre los Refugiados”, a la vez que se analizan las estadísticas de reasentamientos, formas de ayuda humanitaria, Ayuda Oficial al Desarrollo y otras variables aplicables a Estados Unidos contenidas en el “Marco Integral de Indicadores” del PMR. Lo anterior, con el objetivo de determinar la contribución de este país hacia el régimen internacional de protección de los refugiados.

5. FUENTES

La documentación y la bibliografía empleadas para la investigación se dividen en fuentes primarias y secundarias. Respecto de las primarias, se revisó la legislación estadounidense con incidencia en refugio y asilo. Dicha documentación fue obtenida de del repositorio del Congreso de los Estados Unidos y del Código Federal (U.S.C.)⁷. Asimismo, para el análisis de la política migratoria ejecutada desde el despacho oval, se consultó el Registro Federal, que es el repositorio del Poder Ejecutivo. Otras fuentes del gobierno incluyeron memorándums del Programa de Admisión de Refugiados (USRAP), del Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS) y del Buró de Población, Refugiados e Inmigración (PMR). Sobre el poder judicial, la investigación se apoyó en jurisprudencia estadounidense en materia de asilo y refugio.

Sobre la legislación estadounidense, la estancia de investigación llevada a cabo durante el otoño (agosto-octubre) de 2021 en el *Barrett & O'Connor Washington Center* de *Arizona State University* en Washington D.C. fue determinante para adquirir los conocimientos necesarios sobre la legislación en materia de asilo y refugio y la forma de citarla. Asimismo, la participación en el curso “Introducción al Derecho Americano”, ofrecido por la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona e impartido por el Dr. Michael Dale de la *Nova Southeastern University* de Florida en mayo de 2021, fue particularmente útil para aprender sobre jurisprudencia estadounidense. Finalmente, el programa “*U.S. Government Series*”, conformado por 4 cursos en línea⁸ y ofrecido por *Harvard Edx*, cursado de junio a agosto de 2020, fue de suma relevancia para estudiar los aspectos fundamentales de la política interna y exterior de EE.UU. Finalmente, los cursos “*The United States and the World*” y “*Diplomacy First*”, ofrecidos por el *Leadership, Diplomacy and Security Lab* de *Arizona State University* en abril de 2022 fueron relevantes para conocer cómo se posiciona y auto concibe Estados Unidos ante el mundo.

⁷ El Código de los Estados Unidos compila temáticamente todas las leyes del país mediante 52 títulos. El título correspondiente a los temas de “Extranjeros y Nacionalidad” (que contiene todo lo relativo a refugiados, solicitantes de asilo y otras categorías humanitarias) es el número 8. Como resultado, la citación se hace de la siguiente forma: 8 U.S.C., seguido del capítulo y sección (§) correspondientes. Algunos ejemplos serían: 8 U.S.C. § 243(a), 8 U.S.C. § 1101(42) y 8 U.S.C. § 1254(a).

⁸ (1) “*U.S. Political Institutions: Congress, Presidency, Courts and Bureaucracy*”, (2) “*U.S. Public Policy: Social, Economic and Foreign Policies*”, (3) “*American Government: Constitutional Foundations*”, y (4) “*Citizen Politics in America: Public Opinion, Elections, Interest Groups, and the Media*”.

Para la revisión histórico-jurídica del régimen de protección de refugiados, se consultaron tratados internacionales, mayormente multilaterales; y declaraciones intergubernamentales. Una parte importante de la presente tesis doctoral se apoya en documentos de la Organización de las Naciones Unidas, específicamente de resoluciones y otros textos relevantes de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social, y del Consejo de Seguridad. La mayor parte de estas fuentes fueron consultadas digitalmente, gracias a los repositorios de acceso abierto de Naciones Unidas y del gobierno de Estados Unidos.

Los textos jurídicos internos e internacionales, órdenes ejecutivas y otros documentos del gobierno y de la administración de Estados Unidos, así como los documentos de la Organización de las Naciones Unidas que se han citado, no tienen un carácter exhaustivo, ya que se realizó una selección previa de los textos e instrumentos más relevantes.

Entre las fuentes secundarias, se encuentran principalmente monografías, artículos y contribuciones a obras colectivas en lengua inglesa. No obstante, también fueron consultados artículos de la Revista Española de Derecho Internacional y de destacados autores de origen español. La investigación se apoya ampliamente en revistas especializadas en temas humanitarios y de refugio, mayormente estadounidenses y británicos. Todo ello se ha consultado en la biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, incluyendo el CRAI; así como bases de datos facilitadas por *Arizona State University* y el Tecnológico de Monterrey. Otros recursos, por su parte, fueron facilitados por la membresía a la *American Political Science Association*.

Finalmente, otras fuentes secundarias relevantes son los estudios, reportes e investigaciones de *think tanks* como el CATO Institute, el *Migration Policy Institute* y el *Pew Research Center*.

CAPÍTULO I. ORÍGENES HISTÓRICOS Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

El presente capítulo aborda los orígenes históricos de la protección de los refugiados desde principios del siglo XX, cuando acontecieron los primeros desplazamientos humanos a gran escala de la historia contemporánea, hasta el periodo de la Guerra Fría, durante el cual se consolidó la figura del refugio. La segunda sección del capítulo da respuesta a la pregunta sobre quién es un refugiado, incluyendo sus delimitaciones conceptuales y los criterios de distinción respecto de otras figuras afines, como los desplazados internos y los migrantes. La revisión histórica y conceptual presente en este capítulo se entrelaza con la síntesis de las principales crisis de refugiados del siglo XX, que urgieron tanto la creación como la evolución de un régimen de protección.

1. ORÍGENES HISTÓRICOS

La estructura de esta sección está organizada de la siguiente manera. El apartado 1.1 hace un recorrido por los primeros años de la historia de la protección de los refugiados, a cargo de la Sociedad de Naciones al término de la Revolución Rusa y de la Primera Guerra Mundial. En la sección 1.2 se estudia la evolución de la figura del refugio bajo el liderazgo de la sucesora de la Sociedad de Naciones, la Organización de las Naciones Unidas. La consolidación de la figura del refugio se aborda en el apartado 1.3, donde se describe el origen del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Finalmente, las secciones 1.4 y 1.5 recorren las principales crisis de refugiados durante la Guerra Fría y detallan la forma en que fueron afrontadas por la comunidad internacional.

1.1 Antecedentes: la protección de refugiados bajo la Sociedad de Naciones

El fenómeno de la migración es tan antiguo como el origen de la humanidad. La necesidad de encontrar fuentes alternas de alimentación y tierras más habitables, así como la curiosidad de explorar nuevos territorios fueron factores que llevaron a las

civilizaciones aborígenes a moverse más allá de su geografía habitual⁹. Así, fueron gestándose las primeras redes comerciales y el intercambio de conocimientos, productos y formas de vida. Así, siglo tras siglo, la migración ha sido un factor tanto característico como determinante de los distintos estadios de la historia de la humanidad.

A pesar del carácter mayormente voluntario de la migración, en distintos periodos de la historia moderna cientos de miles de personas han tenido que abandonar sus lugares de origen, dentro o fuera de sus fronteras nacionales ante la imposibilidad de salvaguardar la integridad física y/o emocional a raíz de conflictos militares, políticos y/o sociales. Previo al siglo XX, estos desplazamientos apenas atraían la atención de países más allá de las zonas de expulsión, debido principalmente a la supremacía de la soberanía nacional sobre asuntos domésticos (herencia de la “Paz de Westfalia”) y a la ausencia de un régimen de protección amparado por el derecho internacional. El bajo grado de interdependencia¹⁰ y multilateralismo¹¹, así como las limitaciones en los sistemas de comunicación de las centurias previas a 1900, se encuentran también entre las causas.

La devastación social y humanitaria emanada de los grandes conflictos bélicos de inicios del siglo XX, a saber, la Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa, urgió la necesidad de brindar auxilio a las personas desplazadas de sus lugares de origen. Ello dio paso a los primeros esfuerzos de protección de refugiados por parte de la comunidad internacional, bajo el mandato de la Sociedad de Naciones¹². Para G. Goodwin-Gill¹³ y R. Wallace y A. Janeczko¹⁴, estos esfuerzos, materializados con la designación del Alto Comisionado para los Refugiados Rusos en 1922 y con diversas convenciones para los refugiados en la década de los treinta, representaron los

⁹ MCNEILL, W., “Human Migration in Historical Perspective”, *Population and Development Review*, vol. 10, 1984, núm. 1, p. 1.

¹⁰ *Ibidem*, p. 13.

¹¹ SHASTHRI, S., “The Role of International Organisation in the Protection of Refugees”, en ISLAM, R., Y HOSSAIN, J. (eds.), *An Introduction to International Refugee Law*, Leiden, 1° ed., Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 247.

¹² TORROJA, H. *La asistencia humanitaria en la Organización de las Naciones Unidas, fundamentos y perspectivas actuales*, Barcelona, 1° ed., Atelier, 2004, p. 54.

¹³ GOODWIN-GILL, G., “The International Law of Refugee Protection”, en FIDDIAN-QASMIYEH, E., LOESCHER, G., LONG, K., Y SÍGONA, N., (eds). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, 1° ed, Oxford University Press, 2014, p. 25.

¹⁴ WALLACE, R., Y JANEZKO, F., “The Concept of Asylum in International Law”, en ISLAM, R., Y HOSSAIN, J. (eds.), *An Introduction to International Refugee Law*, Leiden, 1° ed., Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 139.

cimientos de la figura del refugio. No obstante, fue en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, a raíz del éxodo judío provocado por la Alemania nazi, cuando la protección del refugio se convirtió en una de las prioridades de la agenda internacional, de acuerdo con Szablewska y Karim¹⁵. Como resultado, en 1946 se creó la Organización Internacional para los Refugiados (IRO) y, cuatro años después, se adoptó el “Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”¹⁶. En 1951, se adoptó también la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”¹⁷. Mediante estos instrumentos, se estandarizaron los criterios para determinar quién es un refugiado, acuñando una definición que hoy permanece vigente.

Los conflictos bélicos de la primera mitad del siglo XX y sus devastadoras consecuencias marcaron el origen del multilateralismo como lo conocemos hoy en día; fue en ese contexto caótico dónde “se gestó la idea de la asistencia humanitaria”¹⁸. Así, la cooperación intergubernamental sobre temas de carácter humanitario inició su institucionalización con la creación de la Sociedad de Naciones¹⁹, impulsada por el entonces presidente estadounidense Woodrow Wilson, al término de la Primera Guerra Mundial²⁰.

Previo a la Primera Guerra Mundial, el derecho internacional no atribuía responsabilidades a los Estados para brindar protección a individuos extranjeros, incluso si éstos se encontraban dentro de su territorio. Por esta razón, los Estados podían expulsarlos a voluntad en cualquier momento²¹. De esta forma, la obligación de brindar protección a una persona recaía únicamente en el Estado del que el individuo era nacional. Por supuesto, cualquier Estado podía acoger a extranjeros que huían de sus países de origen, si así lo decidía, apegado a los criterios de su política migratoria, a sus

¹⁵ SZABLEWSKA, N., Y KARIM, S., “Protection and International Cooperation in the International Refugee Regime”, en ISLAM, R., Y HOSSAIN, J. (eds.), *An Introduction to International Refugee Law*, Leiden, 1° ed., Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 193.

¹⁶ NU, AG, Resolución 428(V), “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, del 14 de diciembre de 1950.

¹⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del 28 de julio de 1951. *United Nations Treaty Series*, núm. 2545, vol. 189, p. 137.

¹⁸ TORROJA, *op. cit.*, p. 28.

¹⁹ *Ibidem*, p. 43.

²⁰ La Sociedad de Naciones, la primera organización intergubernamental de carácter global, fue creada en 1919 por el “Tratado de Versalles” y su objetivo principal fue la procuración de la paz y la seguridad para evitar otra conflagración bélica bilateral y/o multilateral. Su origen se encuentra en los denominados “14 puntos de Woodrow Wilson”, presentados en un discurso del presidente demócrata en el Congreso estadounidense en enero de 1918.

²¹ ISLAM, R., “The Origin and evolution of International Refugee Law”, en ISLAM, R., Y HOSSAIN, J. (eds.), *An Introduction to International Refugee Law*, Leiden, 1° ed., Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 13.

principios de política exterior y, en términos generales, como concuerdan E. Criddle y E. Fox-Decent²², a sus intereses nacionales.

La construcción de un régimen de protección de los refugiados comenzó a materializarse tras la Primera Guerra Mundial y tras la Revolución Rusa, como consecuencia del movimiento transfronterizo de personas a nivel masivo. La Primera Guerra Mundial (1914-1919)²³ generó devastación social y económica en Europa, África y Medio Oriente, principalmente; alteró el equilibrio de poder a nivel internacional y causó la pérdida de poco más de 20 millones de vidas humanas²⁴. La Revolución Rusa (1917-1923), por otra parte, provocó un cambio en el poder político tras la abdicación del Zar Nicolás II²⁵ y la instauración de la dictadura Bolchevique; redefinió las fronteras de las regiones de los Balcanes, el Báltico y el Cáucaso; y generó enfermedades y hambrunas²⁶. Uno de los comunes denominadores de ambos conflictos fue la desintegración de imperios multiétnicos, que originó el desplazamiento de millones de personas dentro y fuera de las fronteras nacionales, generando así las primeras grandes oleadas de refugiados en la historia contemporánea²⁷.

En conjunto, P. Gatrell²⁸ estima que la Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa gestaron el desplazamiento de alrededor de 5 millones de refugiados, quienes se encontraban diseminados principalmente a lo largo de Europa. De ahí que los Estados europeos comenzaran a implementar políticas migratorias más restrictivas ante el temor de posibles vulneraciones a la seguridad de las fronteras nacionales y a las frágiles economías de posguerra. Esto originó a su vez, como afirma G. Goodwin-Gill²⁹, un aumento drástico en la apatridia y un endurecimiento de las condiciones de vida de los refugiados. Frente a este contexto, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

²² CRIDDLE, E., Y FOX-DECENT, E., “The Authority of International Refugee Law”, *William & Mary Law Review*, vol. 62, 2021, núm. 4, p. 1084.

²³ Si bien el cese al fuego se produjo el 11 de noviembre de 1918, el primer tratado de paz, el “Tratado de Versalles”, fue firmado hasta el 28 de junio de 1919. Instrumentos subsecuentes, como el “Tratado de Sévres” y el “Tratado de Lausana”, fueron firmados entre 1919 y 1923.

²⁴ MOUGEL, N., 2011. World War I casualties, en: *Centre Européen Robert Schuman* [en línea]. Disponible en: <http://www.centre-robert-schuman.org/> [última consulta: 7 de febrero de 2023].

²⁵ La obligada abdicación del Zar Nicolás II puso fin a la monarquía rusa y al reinado de la dinastía Romanov, que ocupó el trono por 304 años.

²⁶ WILLIAMS, C., “The 1921 Russian famine: Centre and periphery responses”, *Revolutionary Russia*, vol. 6, 2008, núm. 2, p. 278.

²⁷ GATRELL, P., *The Making of the Modern Refugee*, Oxford, 2º ed., Oxford University Press, 2015., p. 6.

²⁸ *Ibidem*, p. 7.

²⁹ GOODWIN-GILL, G., 2014, *op. cit.*, p. 36.

llevó a cabo los primeros esfuerzos de atención de las necesidades básicas de los refugiados.

La acelerada tasa de crecimiento hizo que para 1922, durante una conferencia de plenipotenciarios celebrada en Ginebra (Suiza), la neonata Sociedad de Naciones designara a un Alto Comisionado para los Refugiados Rusos. Esta designación representó la primera iniciativa intergubernamental de cara a la creación de un régimen internacional para la protección de los refugiados³⁰. Goodwin-Gill destaca que la designación del Alto Comisionado para los Refugiados Rusos fue posible gracias al liderazgo de Gustave Ador, presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, quien externó la urgencia de brindar apoyo a los casi 800 mil refugiados rusos dispersos en Europa³¹. En la visión de Ador, la Sociedad de Naciones era la única entidad capaz de brindar protección a los refugiados que se encontraban a la deriva: “no hay mejor organización que la Liga para abordar los problemas, superar lo político y social y encontrar soluciones”³². En ese sentido, H. Torroja considera que si la Sociedad de Naciones se ocupó de tales problemas fue “entre otros motivos, por la petición de las organizaciones privadas humanitarias”³³.

A través de su designación como Alto Comisionado para los Refugiados Rusos, el científico noruego Fridtjof Nansen buscó fijar los primeros parámetros para el reconocimiento de la condición de refugiado. Al respecto, se determinó que los solicitantes debían estar fuera de su lugar de origen y sin la protección de su país³⁴. Los esfuerzos del comisionado se centraron en solicitar a los Estados miembros la expedición de documentos de identidad y de viaje (lo que se denominó comúnmente como “pasaporte Nansen”) para los refugiados llegados a sus fronteras y que cumplieran con el parámetro, especialmente los provenientes de Europa del este. Así, por ejemplo, en 1922 se acordó la expedición de certificados para “cualquier persona de origen ruso que no gozara de la protección del gobierno de la Unión de Repúblicas

³⁰ GOODWIN-GILL, G., “International Refugee Law: Where It Comes from, and Where It's Going”, *International Journal of Legal Information*, vol. 45, 2017, núm. 1, p. 24.

³¹ A este respecto, la Dra. Helena Torroja destaca el carácter clave de la iniciativa humanitaria privada para proveer socorro, (especialmente a los militares heridos), asociaciones que existieron ya desde el siglo XIX, como el Comité Internacional de la Cruz Roja.

TORROJA, H., *op. cit.*, p. 47.

³² GOODWIN-GILL, G., 2017, *op. cit.* p. 24. (Traducción propia).

³³ TORROJA, H., *op. cit.*, p. 43.

³⁴ HIERONYMI, O., “The Nansen Passport: A Tool of Freedom of Movement and of Protection”. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 22, 2003, núm. 1, p. 40.

Socialistas Soviéticas (URSS) y que no hubiese adquirido otra nacionalidad”³⁵. Adicionalmente, Nansen buscó convencer a los Estados miembros de brindar atención de primera necesidad para los refugiados y cesar el sufrimiento humano causado por el hambre y por condiciones precarias de salud, sentando las bases del régimen de protección tanto en la teoría como en la práctica.

Entre 1922 y 1939, durante la vigencia de la Sociedad de Naciones, se crearon Instrumentos de definición y criterios de protección para atender las grandes movilizaciones de grupos específicos, según iban surgiendo. Las convenciones del 12 de mayo de 1926³⁶, del 30 de junio de 1928³⁷, del 28 de octubre de 1933³⁸, del 10 de febrero de 1938³⁹ y del 14 de septiembre de 1939⁴⁰ (donde se estableció un protocolo para la conferencia de 1933), fueron las más significativas. Las convenciones de 1926 y 1933 abordaron la situación de los refugiados rusos y armenios; la de 1928 versó sobre los refugiados asirios, sirios, kurdos y turcos; mientras que la de 1938 buscó la protección de los judíos desplazados de Alemania durante el régimen nazi⁴¹.

Si bien la convención de 1926 aportó la primera definición del concepto de refugiado, la de 1938 generó un mayor impacto debido a que incorporó una cláusula que excluía de la protección a quienes abandonaran su país de origen por voluntad propia. Como explica P. Rubio, “la mencionada cláusula [...] dejó indirectamente establecido que la figura del refugio obedecía a una necesidad de orden diferente y superior a la pura conveniencia personal”⁴². Ello significó el inicio de la concepción del refugiado como una entidad individual “con su propia incompatibilidad con el gobierno, más que como un miembro de un grupo al que se le negó protección”⁴³. En torno a ello, Islam y Rubio coinciden en que la convención de 1938 representó la

³⁵ GOODWIN-GILL, G., 2014, *op. cit.* p. 2.

³⁶ Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees, del 12 de mayo de 1926. *League of Nations Treaty Series*, vol. LXXXIX, núm. 2004, p. 47.

³⁷ Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees, del 30 de junio de 1928. *League of Nations Treaty Series*, vol. LXXXIX, núm. 2005, p. 53.

³⁸ Convention Relating to the International Status of Refugees, del 28 de octubre de 1933. *League of Nations Treaty Series*, vol. CLIX, núm. 3663, p. 199.

³⁹ Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, del 10 de febrero de 1938. *League of Nations Treaty Series*, vol. CXCII, núm. 4461, p. 59.

⁴⁰ Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, del 14 de septiembre de 1939. *League of Nations Treaty Series*, vol. CXCVIII, núm. 4634, p. 141.

⁴¹ RUBIO, P., “El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad”, *Revista Agenda Internacional*, vol. 6, 1999, núm. 12, p. 139.

⁴² *Idem.*

⁴³ ISLAM, R., *op. cit.*, p. 16.

primera orientación del carácter social de la condición de refugiado, en el sentido que consideró por primera vez a grupos poblacionales afectados por un evento político y/o social determinado. De esta forma, a partir de ese momento la evaluación sobre la condición de refugiado comenzó a considerar criterios de creencias religiosas, opiniones políticas, origen étnico y racial, entre otros.

La convención de 1938, mejor conocida como la “Conferencia de Evian”, fue celebrada a iniciativa del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt⁴⁴. El objetivo central fue buscar una solución a la situación de los refugiados judíos desplazados a causa de las “Leyes de Nuremberg”⁴⁵ de 1935. Para 1938, el éxodo de judíos se había intensificado por la anexión de Austria por parte Alemania. En consecuencia, centenares de miles de judíos buscaron refugio en la Unión Soviética, en el Reino Unido y en otros territorios del imperio británico (especialmente en Palestina), en Estados Unidos, España y Francia, principalmente.

El resultado de la “Conferencia de Evian” fue la creación del Comité Intergubernamental para los Refugiados, con el fin de buscar soluciones a largo plazo para los refugiados judíos (en 1943, se amplió la cobertura a cualquier persona afectada por “la situación en Europa”). Bartrop señala que poco se logró en la conferencia para aliviar la crisis de los judíos, por la poca voluntad de los países participantes, incluyendo el propio Estados Unidos, para relajar sus leyes de inmigración y admitir a los judíos en sus fronteras nacionales⁴⁶. Al respecto, el delegado del gobierno alemán declaró que “asombroso era el hecho de que los países extranjeros criticaran a

⁴⁴ Ello debido a que ese mismo año, alrededor de 125 000 judíos solicitaron refugio a Estados Unidos, de los cuales solo 27 000 lo obtuvieron (NASAW, D., *The Last Million: Europe's Displaced Persons from World War to Cold War*, Nueva York, 1º ed., Penguin Random House, 2021, p. 134). Ante este contexto, el presidente Franklin D. Roosevelt buscó el apoyo de la comunidad internacional a través de la “Conferencia de Evian”.

Con base en archivos del *United States Holocaust Memorial Museum*, en 1939 el gobierno de Estados Unidos negó la admisión a 908 judíos que se encontraban a bordo del barco “St. Louis” que había zarpado del puerto germano de Hamburgo y que se encontraba en las costas de Florida. Ante la negativa estadounidense, el barco regresó a Europa. De los 908 pasajeros, el 28% murió posteriormente a causa del Holocausto (UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM, “La Conferencia de Evian.” *Holocaust Encyclopedia* [en línea]. Disponible en: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/es/article/the-evian-conference> [última consulta: 7 de febrero de 2023].

⁴⁵ Las denominadas “Leyes de Nuremberg” tenían por objetivo salvaguardar la pureza de la sangre alemana, a través de la determinación y registro racial que condujo a la estratificación racial, y de la prohibición del matrimonio entre judíos y alemanes. De acuerdo con Bradsher, estas leyes condujeron a la marginación, segregación y posterior confinamiento y exterminio de judíos alemanes y austriacos. BRADSHER, G., “The Nuremberg Laws, Archives Receives Original Nazi Documents That ‘Legalized’ Persecution of Jews”, *Prologue Magazine*, vol. 42, 2010, núm 4, p. 26.

⁴⁶ BARTROP, P., *The Evian Conference of 1938 and the Jewish Refugee Crisis*. Cham, 1º ed., Palgrave Macmillan, 2018.

Alemania por su trato a los judíos, pero que ninguno de ellos quisiera abrirles las puertas cuando se les ofrecía la oportunidad”⁴⁷. Y es que, en esos años, los esfuerzos de cooperación para con la protección de los refugiados emanaron de la creciente preocupación de los Estados europeos por la integridad de sus fronteras y de sus economías, más allá del bienestar de los refugiados en sí mismos. Por otra parte, es menester puntualizar que las convenciones previamente mencionadas tuvieron como meta otorgar un estatus a quienes ya se encontraban desplazados fuera de su lugar de origen, no así cimentar un régimen ante escenarios futuros que ocasionaran el éxodo de más refugiados.

Tras la muerte del Alto Comisionado Fridtjof Nansen en 1930, la Sociedad de Naciones estableció la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania y nombró a James Grover McDonald como nuevo comisionado. Para Goodwin-Gill, a falta de un liderazgo activo como el de Nansen, la oficina falló en su cometido de que los miembros de la Sociedad de Naciones mantuvieran sus fronteras abiertas, limitando el ámbito de acción de la oficina del Alto Comisionado⁴⁸. No fue sino hasta las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial cuando el régimen de protección de los refugiados encontró un nuevo cauce, por la magnitud de las crisis de posguerra. A pesar de ello, la figura del refugio construida durante la gestión del Comisionado Nansen es un legado que permanece, específicamente en lo referente a los criterios base para la determinación de la condición de refugiado⁴⁹, así como a las medidas para la satisfacción de necesidades básicas.

1.2 La figura del refugio bajo el mandato temprano de la Organización de las Naciones Unidas

El desarrollo de la figura del refugio y la creación de la Organización de las Naciones Unidas⁵⁰ no pueden concebirse sin el contexto de la Segunda Guerra Mundial (1939-

⁴⁷ UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM, 2021, *op. cit.* (Traducción propia).

⁴⁸ GOODWIN-GILL, G., 2017, *op. cit.* p. 25.

⁴⁹ JACKSON, I., “Dr. Fridtjof Nansen, a Pioneer in the International Protection of Refugees”. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 22, 2003, núm. 1, p. 8.

⁵⁰ La Organización de las Naciones Unidas es un organismo intergubernamental creado en 1945, tras la firma de la “Carta de las Naciones Unidas” durante la Conferencia de San Francisco, en la que participaron 46 países. Al igual que su antecesora, su objetivo principal es velar por la paz y la seguridad en el mundo. El proceso para la creación de la ONU inició en agosto de 1941 con la denominada Conferencia del Atlántico, en la que participaron el presidente Roosevelt y el primer ministro Británico Winston Churchill. A partir de ahí se celebraron distintas conferencias entre 1942 y 1945 en Moscú

1945). La SGM fue el conflicto bélico interestatal de mayor envergadura en el siglo XX y, hasta ahora, el más mortal de la historia, con un total aproximado de 60 millones de bajas⁵¹. En 1939, Alemania invadió Polonia con el objetivo de recuperar territorios perdidos como parte de las disposiciones del “Tratado de Versalles” de 1919. Como resultado, Reino Unido y Francia declararon la guerra al gobierno del Tercer *Reich*. El conflicto, que reunió a las mayores potencias de la época (“los aliados” vs. “el eje”⁵²), se desarrolló en todos los rincones de Europa y en gran parte de Asia, así como en África subsahariana, en el pacífico y en el atlántico sur. El fin de la guerra, que data de 1945 tras las conferencias de Yalta y Potsdam en febrero y julio, respectivamente, marcó a su vez el inicio de una nueva etapa en la historia moderna, con una reconfiguración del poder más allá de Europa (convirtiendo a Estados Unidos y a la Unión Soviética en las potencias hegemónicas), el fin del colonialismo, la redefinición de las fronteras en diversas partes del mundo y el nacimiento de la era de las Naciones Unidas.

Al ser la guerra de mayor alcance en la historia de la humanidad, conllevó consecuencias económicas y sociales que permearon durante varias décadas. En términos humanos, además de la pérdida de vidas, la guerra provocó el desplazamiento de millones de personas fuera de sus lugares de origen, lo que comenzó desde la invasión a Polonia y continuó a medida que las batallas destruían ciudades y refugios. Destaca también el éxodo de millones de judíos alemanes, polacos y austriacos, a causa de las políticas antisemitas de la Alemania nazi de Adolfo Hitler⁵³.

A medida que el gobierno del Tercer *Reich* invadía territorios, miles de civiles huían para salvaguardar la vida. La invasión alemana a Francia en 1940, por ejemplo, provocó el desplazamiento de 5 millones de franceses. Con base en Gatrell, posterior a

(Rusia), Teherán (Irán), Bretton Woods y Dumbarton Oaks (Estados Unidos) y Yalta (Crimea), para abordar temas como la estructura, las funciones y los mecanismos de votación de la futura organización. Al mismo tiempo, durante ese periodo se adelantó la creación de organismos que posteriormente serían parte del organigrama de la ONU. Actualmente, está conformada por 193 Estados con derecho de voto, más 2 Estados observadores, que son Palestina y la Santa Sede (El Vaticano).

⁵¹ BEEVOR, A., *The Second World War*. Nueva York, 2º ed., Hachette Book Group, 2013.

⁵² El bando de “los aliados” estuvo conformado originalmente por el Reino Unido, Francia y Polonia; posteriormente se sumaron Estados Unidos, China, la Unión Soviética y una docena más de Estados. Por otro lado, “el eje” estaba liderado por Alemania, Italia y Japón, y apoyado por los gobiernos de al menos 10 naciones.

⁵³ Si bien se reconoce a la Segunda Guerra Mundial como el fenómeno causante de la primera gran crisis de refugiados, el Dr. Peter Gatrell destaca algunos eventos previos que habían hecho ya evidente “el carácter global del desplazamiento de la población” (GATRELL, P., *op. cit.*, p. 2). Entre ellos se encuentran la guerra civil española de 1936-1939 y la segunda guerra chino-japonesa de 1937-1945 (que terminaría insertándose en el contexto de la SGM).

la invasión a Polonia, un número mayor de polacos fue capturado y enviado a Alemania para trabajos forzados⁵⁴. Todos ellos abonarían, posteriormente, a las estadísticas de refugiados al inicio de la posguerra.

Así, entonces, los desplazamientos de personas en el marco de la Segunda Guerra Mundial comenzaron antes de 1939, se extendieron durante los seis años de conflagración y permanecieron en los primeros años de la posguerra, cuando los desplazados por la ocupación de las potencias del eje se quedaron varados en Europa. Las estadísticas aumentaron, finalmente, tras la liberación de los prisioneros de guerra⁵⁵.

Para 1943, se contabilizaban 20 millones de refugiados⁵⁶, distribuidos a lo largo de Europa oriental y occidental⁵⁷. Para dar atención a la crisis humanitaria emanada, en noviembre de 1943 los aliados crearon la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA, por sus siglas en inglés)⁵⁸, lo que representó la “primera acción institucionalizada de los aliados”⁵⁹. El propósito de la UNRRA fue gestionar los campos de refugiados y organizar la repatriación voluntaria de millones de personas. Específicamente, Torroja destaca como actividades en la esfera de la UNRRA el alivio del sufrimiento y la cobertura de bienes de primera necesidad como ropa y alimentos; la reactivación de la actividad agrícola y la restauración de servicios públicos esenciales⁶⁰.

Estados Unidos propuso organizar los campos de refugiados por nacionalidad, ya que consideraba que diferenciar a los desplazados judíos “sobre la base de su

⁵⁴ Al respecto, Gatrell estima que la economía nazi explotó alrededor de 6.6 millones de civiles.

GATRELL, P., *op. cit.*, p. 4.

⁵⁵ En un artículo publicado en 1953, Chauncy Harris y Gabrielle Wülker estimaron que 60 millones de europeos fueron desplazados durante todo el período de la Segunda Guerra Mundial.

HARRIS, C., Y WÜLKER, G., “The Refugee Problem of Germany”, *Journal of Economic Geography*, vol. 29, 1953, núm. 1, p. 10.

⁵⁶ BRACEY, B., “Europe's Displaced Persons and the Problems of Relocation”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 20, 1944, núm. 2, p. 225.

⁵⁷ De este total, casi el 50% estaba constituido por soviéticos que se desplazaron al este durante distintas fases del conflicto.

⁵⁸ La reunión de la que surgió la UNRRA se llevó a cabo en Hot Springs, Virginia (EE. UU.), durante la cual se discutió también la creación de lo que posteriormente se denominaría Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). La UNRRA absorbió las actividades de la Oficina de Operaciones Extranjeras de Ayuda y Rehabilitación (OFRRO, por sus siglas en inglés), creada por el presidente Roosevelt en 1942; y de la Oficina de Administración de Ayuda y Refugiados de Oriente Medio (MERRA, por sus siglas en inglés), creada el mismo año por el primer ministro Churchill.

⁵⁹ TORROJA, H., *op. cit.*, p. 78.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 80.

experiencia como judíos”⁶¹ podía interpretarse como discriminación religiosa. No obstante, agrupar a los refugiados por nacionalidad significaba, ejemplificando, que un judío polaco sobreviviente del holocausto compartiera refugio con un connacional que había sido custodio en Auschwitz. Según D. Nasaw, en un informe dirigido al presidente Truman por el Dr. Earl Harrison, decano de la Universidad de Pensilvania, se urgía el reconocimiento de las necesidades de los judíos desde su condición propia como judíos, después de visitar los campos de refugiados y escuchar sus historias⁶². Después de conocer el informe Harrison, el presidente Truman reorganizó los campos. Al respecto, Ernest Bevin, Secretario de Estado del primer ministro británico Clement Attlee, expresó que haber dado prioridad a los judíos desde un inicio hubiera traído consigo consecuencias catastróficas para esta población, argumentando que “si los judíos, con todos sus sufrimientos, quieren ponerse demasiado al inicio de la fila, corre el peligro de otra reacción antisemita”⁶³.

El mandato de la Administración para el Auxilio y la Rehabilitación fue pensado para ser temporal, toda vez que solo proveería socorro hasta que los territorios ocupados fueran liberados. El mandato de la UNRRA no fue, sin embargo, ejecutado en todos los territorios controlados por los aliados. De hecho, Torroja menciona que, por razones financieras, se clasificaron los países entre quienes podían pagar los bienes de socorro y quienes no, por lo que “la prestación de bienes y servicios de socorro y rehabilitación se constituía en gratuita para quienes no podían pagar y en onerosa para los que sí podían”⁶⁴. Esta dualidad, aunada a la delimitación territorial, generó desacuerdos entre los aliados desde el momento de la constitución de la organización hasta la operatividad diaria, sobre todo entre el Reino Unido y la Unión Soviética.

El acuerdo de creación de la UNRRA⁶⁵ determinaba que no se podían llevar a cabo actividades de socorro y de reparto de bienes “sin el consentimiento de las autoridades militares y, de obtenerlo, éstas se llevarían a cabo siempre bajo su control”⁶⁶. Ello llevaba a la necesidad de firmar acuerdos entre la UNRRA y el gobierno del Estado receptor, con su respectivo proceso de negociación, lo que podía afectar la eficiencia en

⁶¹ NASAW, D., *op. cit.*, p. 106.

⁶² *Ibidem*, p. 104.

⁶³ *Ibidem*, p. 125.

⁶⁴ TORROJA, H., *op. cit.* p. 81.

⁶⁵ Acuerdo de la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación, del 9 de noviembre de 1943 (Texto reproducido en WOODBRIDGE, G., *The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, vol. I, Nueva York, Columbia University Press, 1950.

⁶⁶ TORROJA, H., *op. cit.*, p. 82.

la prestación del socorro. Aún con ello, en un periodo de cuatro años, la UNRRA proporcionó más de 24 millones de toneladas de suministros en diecisiete países⁶⁷. Por otro lado, para 1944, la UNRRA coordinaba campos de refugiados en toda Europa y en zonas de Medio Oriente, como en Egipto, Palestina y Siria. Tres años más tarde, había ampliado sus operaciones al este y sureste asiático, específicamente en China, Birmania (hoy Myanmar) y Borneo (actualmente parte de Malasia).

Para 1945, quedaban aún 11 millones de refugiados en zonas controladas por Estados Unidos y por la Unión Soviética⁶⁸. Del total, 6 millones se encontraban en zonas de Alemania y Austria controladas por EE. UU., Francia y Reino Unido; mientras que 4 millones se hallaban en territorios controlados por la Unión Soviética y el millón restante se ubicaba en zonas neutrales de Europa y Medio Oriente⁶⁹.

Bajo iniciativa de Estados Unidos, se organizó la repatriación voluntaria del 90% de los 11 millones de refugiados; no obstante, el 10% restante (constituido mayormente por judíos) se mantuvo en campos de refugiados en Alemania, Austria e Italia, donde permanecieron hasta por cinco años. Sobre su futuro, con base en D. Nasaw, la URSS solicitó en el seno de Naciones Unidas que fueran devueltos a sus antiguos Estados, además de proponer que los prisioneros de guerra colaboraran con las labores de reconstrucción y que los perpetradores de crímenes de guerra fueran devueltos a la Unión Soviética para ser juzgados⁷⁰. No obstante, la delegada estadounidense Eleanor Roosevelt⁷¹ refutó, argumentando que los refugiados que no habían cometido ningún delito tenían el derecho a rechazar la repatriación a sus países de origen dominados por los soviéticos⁷².

Ante estas complejidades, una de las prioridades de la Organización de las Naciones Unidas fue la protección de los refugiados. En la primera sesión de la Asamblea General en enero de 1946, los Estados dedicaron gran parte a “debatir sobre los problemas humanitarios de la época, tales como la situación de los refugiados y

⁶⁷ WOODBRIDGE, G., *op. cit.*, p. 147.

⁶⁸ GINSBURG, G., “The Soviet Union and the Problem of Refugees and Displaced Persons 1917- 1956”, *The American Journal of International Law*, vol. 51, 1957, núm. 2, p. 328.

⁶⁹ CARLIN, J., “Significant Crisis Since World War Two and the Response of the International Community”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 3, 1982, núm. 1, p. 5.

⁷⁰ NASAW, D., *op. cit.*, p. 134.

⁷¹ Eleanor Roosevelt fue primera dama de Estados Unidos de 1933 a 1945 y fue la primera delegada de Estados Unidos en la Asamblea de la ONU, desde 1945 hasta 1952. Se le reconoce como artífice de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

⁷² SEARS, J., *Refuge Must Be Given: Eleanor Roosevelt, the Jewish Plight, and the Founding of Israel*, West Lafayette, 1° ed., Purdue University Press, 2021, p. 158.

desplazados...”⁷³. En dicha sesión, se establecieron principios básicos para el régimen internacional de protección de los refugiados, que fue el principal tema de la agenda solo después de “paz y seguridad”⁷⁴. Estos principios, establecidos en la Resolución 8(I) de la AG⁷⁵ y que rigen aún el régimen de protección, son: (1) el problema de los refugiados es de naturaleza internacional, por lo que no se debe esperar que un Estado asuma la responsabilidad por sí solo; (2) no se debe exigir a ningún refugiado (siempre que tenga objeciones válidas) que regrese a su país de origen; y (3) partiendo de lo anterior, la repatriación es una prioridad que debe ser perseguida⁷⁶.

Como se mencionó en párrafos anteriores, una de las tareas de la UNRRA fue la repatriación de los refugiados a sus lugares de origen. Sin embargo, para quienes el regreso a sus lugares de origen no fuera una opción (por temor o por el cierre de fronteras), surgía la necesidad de reasentamiento en terceros países. En virtud de que ello estaba fuera de la esfera de acción de la UNRRA, en diciembre de 1946 se aprobó la Resolución 62(I)-I de la Asamblea General⁷⁷ para crear la Organización Internacional para los Refugiados (IRO, por sus siglas en inglés), que asumió las funciones del Comité Intergubernamental sobre los Refugiados⁷⁸. La URSS se mantuvo al margen de esta organización, al considerar que protegía a desertores y criminales de guerra, violando así los “Acuerdos de Yalta”⁷⁹ bajo los cuales se juzgaría a los perpetradores de crímenes de guerra⁸⁰. A pesar de ello, los aliados devolvieron a más de 2 millones de refugiados soviéticos, algunos de forma involuntaria⁸¹.

De acuerdo con Islam, la IRO “dio un paso adelante al reconocer que las personas podrían tener objeciones válidas para regresar a su Estado de origen por el temor continuo de persecución”⁸². Ello aún con el constante rechazo de la Unión Soviética

⁷³ TORROJA, H., *op. cit.*, p. 41.

⁷⁴ GOODWIN-GILL, G., 2017, *op. cit.* p. 25.

⁷⁵ NU, AG, Resolución 8(I), “Problema de los Refugiados”, del 12 de febrero de 1946.

⁷⁶ *Ibidem*, parte dispositiva, inciso c.

⁷⁷ NU, AG, Resolución 62(I)-I, “Constitución de la Organización Internacional de Refugiados y Acuerdo sobre Medidas Provisionales a tomar respecto de los refugiados y las personas desalojadas”, del 15 de diciembre de 1946.

⁷⁸ La aprobación de la creación de la IRO por parte de la Asamblea General partió de un proyecto de constitución del Consejo Económico y Social, contenido en la Resolución 18(III) del Consejo Económico y Social, “Refugiados y desplazados”, del 3 de octubre de 1946.

⁷⁹ NASAW, D., *op. cit.* p. 287.

⁸⁰ Estos acuerdos fueron la base de lo que posteriormente se conocería como los “Juicios de Nuremberg”. En Yalta, los aliados organizaron también el “reparto” de los territorios otrora controlados por la Alemania nazi.

⁸¹ NASAW, D., *op. cit.*, p. 604.

⁸² ISLAM, R., *op. cit.*, p. 18. (Traducción propia).

para con el reasentamiento, ya que consideraba que todos los refugiados debían ser repatriados a sus países de origen. Además de incluir a las personas que ya eran consideradas como refugiados antes de 1939, la IRO incluyó a los grupos poblacionales posiblemente afectados por eventos específicos acontecidos en distintas partes de Europa desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, el criterio para determinar quién era un refugiado podía ser cambiante dependiendo de las coyunturas existentes.

Para determinar qué refugiados podían beneficiarse específicamente de la repatriación, la IRO llevó a cabo los primeros procesos de determinación, a través de entrevistas individuales. En su periodo de vigencia (se trataba de un mandato *ad hoc*) logró el reasentamiento de más de 1 millón de refugiados⁸³, lo que fue posible gracias a las actividades de sus casi setecientos centros de refugiados y al apoyo tanto de las autoridades locales y asociaciones privadas⁸⁴.

Es importante mencionar que no todos los refugiados de la Segunda Guerra Mundial eran judíos. Desde 1945, cientos de miles de alemanes no judíos fueron expulsados de Estados dominados por la Unión Soviética, como Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía y Rusia, expulsión motivada por un sentimiento anti-germánico. En 1946, por ejemplo, Checoslovaquia “arrojaba diariamente fuera de sus fronteras a un número aproximado de 15 000 alemanes”⁸⁵, mientras que para 1949 la URSS había expulsado casi a la totalidad de su población germana⁸⁶.

Ahora bien, al ser la UNRRA y la IRO instituciones con mandatos temporales, el problema de los refugiados continuó siendo tratado también como una situación provisional. Al igual que ocurrió al término de la Primera Guerra Mundial, las medidas adoptadas para la atención de las crisis de refugiados respondieron más a los intereses nacionales de los miembros de la ONU que a las necesidades de protección de los

⁸³ GOODWIN-GILL, G., 2017, *op. cit.* p. 26.

⁸⁴ TORROJA, H., *op. cit.*, p. 128.

⁸⁵ PYKEL, P., “The Expulsion of the Germans from Czechoslovakia”, en Prauser, S., y Rees, A. (eds.), *The Expulsion of the ‘German’ Communities from Eastern Europe at the End of the Second World War*, EUI Working Paper HEC, No. 2004/1, Florencia, European University Institute, p. 12. (Traducción propia).

⁸⁶ Por otro lado, en Hungría, Ucrania y Yugoslavia, los alemanes fueron sometidos a trabajos forzados, lo que Polian atribuye con la búsqueda de huida a zonas controladas por Estados Unidos. Para 1950, el número total de alemanes que habían huido o que habían sido expulsados desde el término de la guerra se estimaba en 11.5 millones, mientras que al menos 600 000 habían fallecido como resultado de las expulsiones. De esta forma, el régimen que generó la expulsión de millones de refugiados, el Tercer Reich, provocó (involuntariamente) el mismo fenómeno en sus propios connacionales.

POLIAN, P., *Against Their Will: The History and Geography of Forced Migrations in the USSR*, Viena, 2ª ed., Central European University Press, 2003.

refugiados, como afirma Goodwin-Gill⁸⁷. Algunos Estados europeos temían, nuevamente, que los crecientes grupos de refugiados desestabilizaran sus frágiles comunidades⁸⁸ y que ralentizaran la recuperación económica. Más aún, algunos se manifestaban en contra de la disposición de una definición universal de refugiado, como pretendió la IRO, aludiendo a la soberanía nacional para decidir quién es refugiado dentro de sus propios territorios y, en consecuencia, para definir qué compromisos asumir para con ellos⁸⁹. A pesar de ello, Sękowski afirma que la actividad de la IRO fue adecuada y suficiente para resolver el problema de los refugiados y desplazados en esa época⁹⁰.

Como resultado del poco apoyo hacia la IRO, debido a una “clara tensión Este-Oeste”⁹¹, en 1951 Bélgica y Estados Unidos convocaron a la comunidad internacional para crear el Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME). Este comité buscaba garantizar una migración segura y ordenada para los millones de refugiados que se encontraban aun transitando sin un reasentamiento definido, para continuar con los esfuerzos iniciados por la IRO. El comité se creó fuera del seno de la ONU para “garantizar que ningún Estado comunista o gobierno de influencia comunista pudiera participar”⁹², como sí ocurría dentro de la ONU gracias a la estructura y funcionamiento tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad. En 1952, el nombre fue cambiado a Comité Intergubernamental para la Migración Europea; en 1980, a Comité Intergubernamental para las Migraciones; y, finalmente, a Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 1989. En 2016 esta última se convirtió, a través de la Resolución 70/296 de la Asamblea General⁹³, en un organismo especializado del sistema de Naciones Unidas⁹⁴.

⁸⁷ GOODWIN-GILL, G, “The Politics of Refugee Protection”. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 27, 2008, núm. 1, p. 11.

⁸⁸ DRESDEN-LANE, M, “Who share our concern for these people, the resettlement of unwanted refugees by the International Refugee Organization”, *Social Service Review*, vol. 26, 1952, núm. 3, p. 276.

⁸⁹ GOODWIN-GILL, G, 2008, *op. cit.*, p. 12.

⁹⁰ SĘKOWSKI, P., “Activity of the international community in Europe after the Second World War within the scope of the International Refugee Organization as a model of the aid action towards refugees”. *Securitologia*, vol. 25, 2017, núm. 1, p. 138.

⁹¹ TORROJA, H., *op. cit.*, p. 126.

⁹² GOODWIN-GILL, G., 2017, *op. cit.*, p. 26. (Traducción propia).

⁹³ NU, AG, Resolución 70/296, “Acuerdo de Relación entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones”, del 25 de julio de 2016.

⁹⁴ Con ello, Naciones Unidas busca eficientizar los esfuerzos para el cumplimiento de los objetivos de la “Declaración de Nueva York” de 2016, que se abordará en el capítulo 3 de la presente investigación.

Los países aliados, a través de la ONU, no fueron los únicos en contribuir al alivio de la crisis de refugiados de la SGM. El papel del Comité Internacional de la Cruz Roja fue fundamental para brindar protección a los desplazados durante y después de la guerra. Al respecto, Goodwin-Gill destaca la cobertura de necesidades básicas y la organización de la evacuación de personas hacia zonas más seguras; en la posguerra, la colaboración de cerca con la UNRRA para la organización de los campos de refugiados y con los aliados para la reconstrucción de Europa⁹⁵. Según el mismo autor, el Comité fue especialmente férreo como lobista sobre la necesidad de protección de refugiados durante los primeros años de existencia de Naciones Unidas, cuando se debatía cómo gestionar la crisis de refugiados. En este sentido, el alivio de la crisis fue posible gracias a la cooperación intergubernamental pero también al aporte de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)⁹⁶.

1.3 Consolidación de la figura del refugio: el ACNUR, la Convención de 1951 y la UNRWA.

La ausencia de instrumentos jurídicos adecuados al contexto y a las necesidades de las postrimerías de la SGM hicieron evidente la necesidad de crear acuerdos intergubernamentales en la materia. Principalmente porque, como se revisó anteriormente, hasta ese entonces los esfuerzos de las distintas organizaciones y comisionados habían sido *ad hoc*. Adicionalmente, no existía una definición estandarizada y universalmente aceptada del concepto de refugiado. Considerando lo anterior, en diciembre de 1950 se aprobó la Resolución 428(V) de la Asamblea General⁹⁷, creando el “Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”⁹⁸. Con el fin de concentrar los esfuerzos de protección para los refugiados y facilitar así la gestión del creciente régimen, la UNRRA fue disuelta en 1947 y la IRO en 1951 y sus funciones (brindar protección y buscar soluciones duraderas y/o

⁹⁵ GOODWIN-GILL, G., “International Refugee Law in the Early Years”, en COSTELLO, C., FOSTER, M., Y MCADAM, J. (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford, 1^o. ed., Oxford University Press, 2021, pp. 23-50, p. 28.

⁹⁶ Otras ONGs que contribuyeron destacadamente durante ese periodo fueron el Comité Internacional de Rescate (*International Rescue Committee*), Oxfam, *Care International* y los Servicios Católicos de Auxilio (*Catholic Relief Services*). Todas estas organizaciones continúan vigentes, trabajando con refugiados y otras poblaciones vulnerables.

⁹⁷ NU, AG, Resolución 428(V), *doc. cit.*

⁹⁸ Al cual se hará referencia, en algunas partes del presente texto, como “el Estatuto”.

permanentes, respectivamente) fueron transferidas al nuevo comisionado, en la figura del diplomático holandés Gerrit Van Heuven Goedhart.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) entró en funciones en enero de 1951. Si bien el Alto Comisionado también fue creado como órgano temporal, cuya duración original sería de tres años, su mandato fue renovándose cada tres años⁹⁹.

El estatuto delimita actividades específicas que pueden ser encomendadas por la Asamblea General y/o por el Consejo Económico y Social (ECOSOC), como son la promoción de medidas para mejorar la situación de los refugiados, la asistencia técnica a gobiernos, la coordinación de los esfuerzos de organismos no gubernamentales que trabajen con refugiados y la remisión de refugiados a los países de acogida¹⁰⁰. Uno de los fines de la ONU respecto de la creación del ACNUR fue evitar la politización de la protección de los refugiados, como ocurrió con la IRO, cuyo mandato no pudo conciliar la diferencia de voluntades entre sus miembros. Es por ello que el Estatuto del ACNUR especifica, dentro de las disposiciones generales en su capítulo I, que su labor es de carácter enteramente humanitario y apolítico¹⁰¹.

Su órgano rector es el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (ExCom), creado en abril de 1958 por medio de la Resolución 672(XXV) del Consejo Económico y Social¹⁰². Es dirigido por un Alto Comisionado¹⁰³, nominado por el Secretario General de la ONU para un mandato generalmente de cinco años, que puede ser renovable. El Alto Comisionado reporta directamente al Secretario General y a la Asamblea General (Tercera Comisión: Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales)¹⁰⁴.

Es importante puntualizar que actualmente el mandato del ACNUR no es universal, ya que excluye a los refugiados palestinos, quienes se hayan bajo la jurisdicción de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en

⁹⁹ En el año 2003, a través de la Resolución 57/186 de la Asamblea General, los Estados decidieron “mantener la oficina en funciones hasta que se dé solución al problema de los refugiados”. NU, AG, Resolución 58/153, “Mantenimiento en funciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, del 22 de diciembre de 2003, parte dispositiva, punto 9.

¹⁰⁰ NU, AG, Resolución 428(V), op cit., anexo, capítulo I, punto 1.

¹⁰¹ *Ibidem*, anexo, capítulo I, punto 2.

¹⁰² NU, ECOSOC, Resolución 672(XXV), “Constitución del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados”, del 30 de abril de 1958.

¹⁰³ Desde su creación, el ACNUR ha tenido 11 Altos Comisionados provenientes de distintas regiones del mundo. Filippo Grandi es el Alto Comisionado actual y, su predecesor, Antonio Guterres, es el actual Secretario General de las Naciones Unidas.

¹⁰⁴ Actualmente, el ExCom cuenta con más de cien miembros.

Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés). Por otro lado, a través de distintas resoluciones¹⁰⁵ de la Asamblea General, el mandato del ACNUR se ha ido ampliando para incluir a grupos que no estaban considerados en el estatuto, como los desplazados internos.

La sede del ACNUR se encuentra en Ginebra (Suiza), pero cuenta con Centros de Servicios Globales en Amán (Jordania), Budapest (Hungría) y Copenhague (Dinamarca). Trabaja de forma cercana con poblaciones especialmente vulnerables, como niños, mujeres, personas con discapacidad, víctimas de tráfico humano, minorías étnicas o religiosas, entre otras.

También el 14 de diciembre de 1950, a saber, el día de la aprobación de la Resolución 428(V) que estableció el Estatuto del ACNUR, se aprobó en la Asamblea General la Resolución 429(V)¹⁰⁶ que contenía el proyecto para la creación de una “Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados”. Esta resolución convocaba a una reunión de plenipotenciarios para redactar y aprobar, en su caso, una convención para los refugiados y un protocolo sobre la apatridia¹⁰⁷, con el fin de establecer una base jurídica para la protección y de guiar el mandato del Alto Comisionado. La conferencia fue celebrada del 2 al 25 de julio de 1951 en Ginebra, y contó con la participación de delegados de veintiséis Estados¹⁰⁸ y de representantes de organismos internacionales intergubernamentales y no gubernamentales, en calidad de observadores¹⁰⁹.

El resultado de la conferencia de plenipotenciarios fue la adopción de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”¹¹⁰, el 25 de julio de 1951, tras la

¹⁰⁵ Como las siguientes: NU, AG, Resolución 2958(XXVII), “Asistencia a los Refugiados Sudaneses que Regresan del Extranjero”, del 12 de diciembre de 1972; NU, AG, Resolución 47/105, “Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, del 16 de diciembre de 1992; y NU, AG, Resolución 48/116, “Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, del 20 de diciembre de 1993.

¹⁰⁶ NU, AG, Resolución 429(V), “Proyecto de Convención de sobre el Estatuto de los Refugiados”, del 14 de diciembre de 1950.

¹⁰⁷ *Ibidem*, parte dispositiva, punto 1.

¹⁰⁸ Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irak, Israel, Italia, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, República Federal Alemana, Santa Sede, Suecia, Suiza (cuyo delegado representó también a Liechtenstein), Turquía, Venezuela y Yugoslavia. Además, Cuba e Irán participaron en calidad de observadores.

¹⁰⁹ Algunos de los organismos intergubernamentales que participaron como observadores son la Organización Internacional del Trabajo, El Consejo de Europa y la Unión Interparlamentaria. Por otro lado, ejemplos de organismos no gubernamentales son Caritas Internacional, Pax Romana y el Congreso Judío Mundial.

¹¹⁰ A la cual se hará referencia, en algunas partes del presente texto, como “la Convención”.

aprobación del documento A/CONF.2/108, “Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas”¹¹¹. Respecto de la apatridia, el otro tema a abordar según lo estipulado en la resolución 429(V), la conferencia de plenipotenciarios decidió remitir el proyecto de protocolo “... para más amplio estudio, a los órganos competentes de las Naciones Unidas”¹¹².

La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” entró en vigor en abril de 1954. Representa la mayor codificación de un régimen de protección de los refugiados al abordar los derechos y deberes de los refugiados, la responsabilidad de los Estados miembros, y la labor a desempeñar por el ACNUR para velar por la implementación de las disposiciones del tratado¹¹³. Es un “instrumento definitivo tanto de estatus como de derechos, fundamentado en 3 principios esenciales que son: no discriminación, no penalización y no devolución”¹¹⁴. En términos generales, la Convención buscó no solo aliviar la crisis de refugiados en Europa a causa de la Segunda Guerra Mundial, sino también sentar las bases para un sistema de protección duradero cimentado en verdadera cooperación internacional¹¹⁵.

Unas de las primeras crisis humanitarias que puso a prueba la capacidad de respuesta de la comunidad internacional a un desplazamiento masivo *post*-SGM fue la ocasionada por el conflicto árabe-israelí. Este conflicto es uno de los más longevos de la política internacional, que involucra una disputa territorial que conlleva, además, una pugna política, ideológica y religiosa. Para dar atención a la crisis de refugiados, se aprobó en 1948 la Resolución 212(III) de la Asamblea General¹¹⁶, que solicitaba el apoyo de la comunidad internacional para destinar contribuciones voluntarias, ya fuera

¹¹¹ Doc. NU A/CONF.2/108, “Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas”, 25 de julio de 1951.

¹¹² Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del 28 de julio de 1951. *United Nations Treaty Series*, núm. 2545, vol. 189, p. 137.

¹¹³ El apartado 1 del Capítulo II del presente texto se abordará con detalle el contenido de la Convención.

¹¹⁴ Así fue expresado por el Alto Comisionado Antonio Guterres en 2010, en una nota introductoria con motivo de la conmemoración de los 60 años de la Convención. Para leer la nota, véase: UNHCR, 2010. “Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10> [última consulta: 13 de febrero de 2023], p. 2.

¹¹⁵ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo VI, artículo 35.

¹¹⁶ NU, AG, Resolución 212(III), “Ayuda a los Refugiados de Palestina”, del 19 de noviembre de 1948.

en especie o en efectivo, para cubrir las necesidades de protección de los refugiados de Palestina¹¹⁷.

De igual modo, la resolución pedía al Secretario General la adopción de las medidas necesarias para el socorro de los refugiados y la creación de una organización administrativa para tal efecto, solicitando la ayuda de otras agencias de Naciones Unidas y de organismos no gubernamentales. Finalmente, solicitaba a la IRO, a la Organización Mundial de la Salud (OMS), a la FAO, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otras organizaciones:

“...que proporcionen a la brevedad posible abastecimientos, personal especializado y cualesquier otros servicios según permitan sus estatutos y sus recursos económicos, con el objeto de remediar la situación desesperada de los refugiados de Palestina, sea cual fuere la comunidad a que pertenezcan”¹¹⁸.

La encomienda realizada al Secretario General para la creación de una organización administrativa se hizo efectiva un año después con la aprobación de la Resolución 302(IV) del 8 de diciembre de 1949¹¹⁹, de la Asamblea General. Mediante dicha resolución se creó la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo, con el fin de dar atención a los más de 700 mil desplazados por la guerra y administrar los primeros campos de refugiados palestinos¹²⁰. Específicamente, se solicitaba a la UNRWA ejecutar programas de socorro y obras públicas, en estricta colaboración con las autoridades locales. Asimismo, su mandato incluía la realización de consultas con los gobiernos de la región que estuviesen interesados, “sobre medidas que éstos deberán adoptar como preparatorias para el período en que ya no dispongan de la asistencia internacional para los programas de socorro y de obras públicas...”¹²¹.

¹¹⁷ De acuerdo con cifras proporcionadas en la propia resolución, se requerían 29 500 000 dólares para socorrer a 500 000 refugiados durante un periodo de nueve meses, así como un crédito de 2 500 000 dólares para cubrir el costo de las operaciones en campo.

¹¹⁸ NU, AG, Resolución 212(III), *doc. cit.*, parte dispositiva, punto 12.

¹¹⁹ NU, AG, Resolución 302(IV), “Ayuda a los Refugiados de Palestina”, del 8 de diciembre de 1949.

¹²⁰ ROWLEY, G., *op. cit.*, p. 85.

¹²¹ NU, AG, Resolución 302(IV), *doc. cit.*, parte dispositiva, punto 7.

1.4 La figura del refugio durante la Guerra Fría: la gestión del reasentamiento masivo y la responsabilidad compartida

Las tensiones política y económica catalizadas por la confrontación entre las potencias durante las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial desataron, a su vez, conflictos bélicos internos en prácticamente todos los rincones del mundo, desde Europa del este, Medio Oriente, centro y sureste asiático, norte de África, así como en Centroamérica y el Caribe. Ejemplo de ello fueron las Guerras de Indochina (1946-1954, 1955-1975), la Guerra de Corea (1950-1953), la Revolución Húngara (1956) y la Guerra de Liberación de Bangladesh (1971), que produjeron nuevas olas de refugiados que rápidamente se convirtieron en crisis humanitarias.

La creciente animosidad contra el comunismo hizo que la determinación de la condición de refugiado estuviera estrechamente ligada a las corrientes ideológicas en pugna (capitalismo vs. comunismo). Por ello, la protección de los refugiados durante la Guerra Fría se caracterizó por un paternalismo occidental, motivado más por intereses políticos que humanitarios¹²². Así pues, que durante las décadas de los cincuenta y sesenta la concesión de refugio se diera preferentemente a personas que huían de países comunistas, ante la supuesta persecución de sus gobiernos por apoyar y propagar ideas capitalistas¹²³.

En este sentido, la Guerra Fría (1947-1989) trajo consigo nuevos desafíos para la protección de los refugiados no solo al catalizar el desplazamiento masivo de personas, sino al evidenciar la necesidad de ampliar la cobertura en la definición de refugiado para considerar, por primera vez, actores perpetradores de persecución adicionales al Estado¹²⁴ y de amparar a poblaciones fuera de Europa.

Sin embargo, hasta ese entonces, los instrumentos de derecho internacional existentes consideraban a un refugiado como una víctima de cualquier suceso acontecido antes de 1951, lo que excluía a cientos de miles de personas que huyeron de sus países a partir de esa fecha. Por ello, en diciembre de 1966 la Asamblea General aprobó el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”¹²⁵, a través de la Resolución

¹²² HAMMERSTAD, A., “Whose Security? UNHCR, Refugee Protection and State Security After the Cold War”, *Security Dialogue*, vol. 31, 2000, núm. 4, p. 392.

¹²³ ISLAM, R., *op. cit.*, p. 22.

¹²⁴ GOODWIN-GILL, G., 2014, *op. cit.*, p. 4.

¹²⁵ Al cual se hará referencia, en algunas partes del presente texto, como “el Protocolo”.

2198(XXI)¹²⁶. El protocolo enmendó el texto de la Convención para incluir formalmente, dentro de la definición de refugiado, a cualquier individuo que huya de su lugar de origen ante un temor fundado de persecución. A este respecto, Islam considera que el propósito del protocolo fue “convertir la Convención en un instrumento de aplicación continua ante una amplia gama de circunstancias que generan refugiados”¹²⁷.

A pesar del avance que representó la eliminación del criterio espaciotemporal de la definición de un refugiado, el protocolo falló en no adaptar la Convención a los nuevos contextos catalizadores de crisis de refugiados. Por ejemplo, muchos de los desplazamientos en la década de los sesenta se llevaron a cabo por los procesos de descolonización europea en Asia y África, que generaron hambrunas, crisis económicas e incluso guerras civiles en los nacientes Estados. Dado que este tipo de sucesos “[...] resultaban en situaciones de inseguridad común, no lo suficientemente específicas como para generar temores individuales de persecución”¹²⁸, miles de personas quedaron sin protección.

Aún con ello, el Protocolo significó el inicio de una nueva etapa en la oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. A partir de la década de los setenta, el ACNUR comenzó a ampliar operaciones más allá de Europa, especialmente en África y Asia, bajo la iniciativa del príncipe iraní Sadruddin Aga Khan, Alto Comisionado entre 1966 y 1977. Lo anterior significó el fin del enfoque eurocéntrico del régimen de protección de refugiados, que imperó en el derecho internacional desde el término de la Primera Guerra Mundial.

Bajo el mandato del comisionado Sadruddin Aga Khan, la protección de los refugiados adquirió además un nuevo enfoque en lo referente al papel del refugiado. Según Goodwin-Gill, más allá de asegurar la cobertura de las necesidades básicas, el comisionado se concentró en la integración y en la autosuficiencia del refugiado en su nueva comunidad, como parte de la búsqueda de soluciones duraderas¹²⁹. El énfasis en la autosuficiencia socioeconómica tenía un fin dual; por un lado, mejorar las

¹²⁶ NU, AG, Resolución 2198(XXI), “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, del 16 de diciembre de 1966.

¹²⁷ ISLAM, R., *op. cit.*, p. 24.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 23.

¹²⁹ GOODWIN-GILL, G., 2017, *op. cit.* p. 27.

condiciones de vida del individuo y, por otro, aliviar la animadversión social hacia estos grupos vulnerables¹³⁰.

Un ejemplo de la implementación del nuevo enfoque se encuentra en la respuesta internacional a la crisis humanitaria ocasionada por la Segunda Guerra de Indochina¹³¹, que estalló en 1955 entre el “Frente Nacional de Liberación de Vietnam” (*Viet Cong*), de Vietnam del Sur; y el gobierno comunista de Vietnam del Norte¹³² liderado por el presidente Ngo Dinh Diem. El conflicto se convirtió en guerra *proxy*¹³³ entre Estados Unidos y la Unión Soviética, interviniendo con tropas, armas y recursos financieros¹³⁴.

¹³⁰ Este enfoque sigue vigente y la búsqueda de la autosuficiencia de los refugiados continúa siendo una de las prioridades del ACNUR, tal como queda expresado en los objetivos del “Pacto Mundial de los Refugiados” de 2018, el instrumento más reciente del régimen de protección de los refugiados que será abordado en el capítulo III.

¹³¹ Indochina fue el nombre de una colonia francesa hasta la primera mitad del siglo XX, conformada por los actuales Estados de Camboya, Laos y Vietnam.

¹³² Durante la Segunda Guerra Mundial, los aliados estaban enteramente volcados en la conflagración bélica, dejando temporalmente a su suerte algunos de sus territorios de ultramar. Ello facilitó, por un lado, la ocupación de algunas colonias por otras potencias y, por otro lado, el surgimiento y/o consolidación de liderazgos nacionales en los territorios coloniales. En el caso de Indochina, este liderazgo se materializó en la liga Viet Minh, creada en 1941, representada mayormente por el Partido Comunista Indochino y encabezada por Ho Chi Minh. Después de que el Imperio de Japón invadiera Indochina a finales de 1940, aprovechando las constantes derrotas francesas en Europa, el *Viet Minh* inició su resistencia contra Japón, con ayuda de China. Tras el ataque nuclear a Hiroshima y la subsecuente rendición japonesa de la SGM, el *Viet Minh* declaró la independencia de Vietnam en septiembre de 1945. Ese mismo año, Francia volvió a Indochina para tratar de recuperar su dominio colonial sobre Vietnam, además de Camboya y Laos, que habían declarado igualmente su independencia. Ello dio a paso a la Primera Guerra de Indochina, librada entre 1946 y 1954 entre las fuerzas del *Viet Minh*, (a las que posteriormente se unieron los grupos independentistas de Camboya y de Laos), y de Francia. Aun con el apoyo financiero de Estados Unidos, Francia fue finalmente derrotada en mayo de 1954. Dos meses después, por medio de los “Acuerdos de Ginebra”, que reunió a representantes de Francia, EE. UU., China y el *Viet Minh*, se dividió temporalmente a Vietnam en dos territorios a lo largo del paralelo diecisiete. El norte, sería gobernado por la liga comunista, mientras que el sur tendría un gobierno apoyado por Francia y Estados Unidos. En 1956, con base en el acuerdo, deberían celebrarse elecciones para reunificar el país. No obstante, las elecciones no se llevaron a cabo ante la negativa del gobierno del sur, sentando las bases para la Segunda Guerra de Indochina, referida comúnmente como Guerra de Vietnam. El gobierno de Ngo Dinh Diem de Vietnam del Sur rechazó la celebración de elecciones con base en dos argumentos. El primero, que no estaba supeditado a los “Acuerdos de Ginebra” al haber sido Francia (*French High Command in Indochina*) quien firmó en representación del sur. Por otra parte, ante la creciente influencia del comunismo, el gobierno de Diem temía la reunificación de Vietnam bajo mandato comunista. FALL, B., “The Second Indochina War”, *Royal Institute of International Affairs*, vol. 41, 1965, núm. 1, p. 60.

¹³³ El concepto de guerra *proxy*, acuñado durante la Guerra Fría, hace referencia a una guerra subsidiaria o por delegación. En una guerra *proxy*, “las partes implicadas eluden el enfrentamiento y se apoyan en terceros agentes o aliados, que son los que actúan sobre el terreno”.

HERNÁNDEZ-MARTÍNEZ, D., “Guerra Proxy entre Irán y Arabia Saudí. Principales focos de conflicto en oriente próximo”, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2021, no. 31, p. 112.

¹³⁴ Al término de la Segunda Guerra Mundial, el sureste asiático se convirtió en una de las zonas más estratégicas para la reconfiguración de poder en el contexto de la naciente Guerra Fría. Diversos movimientos nacionalistas crecidos durante la SGM influyeron en la negativa de los territorios coloniales de regresar al *status quo* previo a la guerra, lo que fue aprovechado por los comunistas para apoyar las causas independentistas. Así, rebeliones comunistas se suscitaron en Malasia, Filipinas y la península de Corea, además por supuesto de la propia Indochina. Pero fue el establecimiento de la República Popular

Así, el *Viet Cong* y Vietnam del Norte fueron principalmente apoyados por la URSS y China, mientras que Vietnam del Sur por Estados Unidos. El conflicto terminó en 1975 con la caída de Saigón y la victoria comunista.

El costo humano de la Guerra de Vietnam se tradujo en más de 1.3 millones de bajas¹³⁵ y en una de las mayores crisis humanitarias enfrentadas por el ACNUR. Hasta 1975, la guerra había desplazado internamente a más de 20 millones de personas¹³⁶, además de un millón fuera de Camboya, Laos y Vietnam¹³⁷. La repatriación no fue una solución inmediata, por el contrario, los nuevos regímenes continuaron motivando el éxodo de refugiados, ya fuera por temor al nuevo gobierno o por las precarias condiciones de seguridad tanto humana como social¹³⁸. Tan solo en 1975, Estados Unidos organizó la evacuación de 140 000 vietnamitas para su reasentamiento en el propio EE. UU. (refugiados que, en su mayoría, habían colaborado estrechamente con el gobierno de Saigón). Asimismo, 12 000 fueron reasentados en países vecinos del sureste asiático.

Una de las particularidades de los refugiados indochinos fue que la mayor parte huyó en balsas para alcanzar las costas de países vecinos en el sureste asiático. Osborne señala que, entre 1975 y 1978, más de 60 000 personas se había desplazado en 110 000 balsas, y se encontraban en campos de refugiados en Filipinas, Malasia, Indonesia y

China lo que incrementó la preocupación, al menos para Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, de una creciente influencia comunista.

En el caso de la Primera Guerra de Indochina, Estados Unidos buscó una coalición a través de la OTAN para intervenir en favor de Francia y, así, evitar la expansión del comunismo en la zona. Sin embargo, Gran Bretaña y otros miembros de la OTAN se negaron a participar en el rescate de lo que pensaban que era una causa perdida, dejando a Francia a su suerte, lo que terminaría en la victoria vietnamita.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2021. “Dien Bien Phu & the Fall of French Indochina, 1954”, *Office of the Historian* [en línea]. Disponible en: <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/dien-bien-phu> [última consulta: 27 de febrero de 2023].

¹³⁵ ATWOOD, M., *The Vietnam War: A Concise International History*. Oxford, 1º ed., Oxford University Press, 2010, p. 209.

¹³⁶ UNHCR, 2000. “The state of the world's refugees: 50 years of humanitarian action” [en línea], disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/443739> [última consulta: 27 de febrero de 2023].

¹³⁷ De los cuales, 675 000 eran de Vietnam, 250 000 de Laos y 150 000 de Camboya.

OSBORNE, M., *op. cit.*, p. 38.

¹³⁸ En 1976, por ejemplo, el régimen comunista vietnamita creó “zonas económicas” y reorganizó a la población. Para ello, más de 1 millón de personas fueron enviadas a campos de reeducación, donde miles perecieron. También, se expropiaron los negocios de habitantes de ciertas etnias, especialmente chinos. Esto, aunado a la represión ejercida por las fuerzas armadas del régimen, catapultó la huida fuera de Vietnam.

UNHCR, *The state of the world's refugees: 50 years of humanitarian action* [en línea], Oxford, 1º ed., Oxford University Press, 2000, pp. 340. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/443739> [última consulta: 27 de febrero de 2023].

Hong Kong, principalmente¹³⁹. Si bien en un inicio fueron bienvenidos por dichos países, el incesante flujo de refugiados cambió la postura de algunos. En 1978, por ejemplo, Malasia ordenó el retorno de algunas de las balsas, negando el acceso a sus costas¹⁴⁰. Sin embargo, el ACNUR condenó esta acción y exigió al gobierno malayo permitir el desembarco de personas que, desde ese momento, serían consideradas por el Alto Comisionado como refugiados *prima facie*¹⁴¹, para quienes se buscaría reasentamiento en terceros países. Por otro lado, Singapur no permitía el desembarque a menos que los tripulantes tuvieran garantía de reasentamiento en un periodo máximo de noventa días¹⁴². Al respecto, es importante destacar que ninguno de los países de primer asilo permitía el reasentamiento permanente de los refugiados.

Para 1979, el éxodo y la atención de los refugiados se había vuelto insostenible. Tan solo en junio de ese año, habían salido de Vietnam 50 000 personas¹⁴³. Con ello, aumentó también la devolución de balsas y, como consecuencia, la muerte de miles de personas que perecían en la travesía¹⁴⁴. Ese mismo mes, los países que conformaban la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) hacían saber a la ONU que no aceptarían más refugiados. Ninguno de los miembros de la ASEAN era parte de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 ni del protocolo de 1967; si bien no violaban las disposiciones del tratado al no ser parte de él, sí incumplían con su deber para con el “principio de no devolución” como norma *ius cogens*¹⁴⁵.

Con base en datos del propio ACNUR, para mediados de 1979 el número total de refugiados indochinos huidos desde 1975 era de 550 000, de los cuales el 63% permanecían en campos de refugiados en países de primer asilo¹⁴⁶. El porcentaje restante había sido reasentado alrededor del mundo. Con el objetivo de encontrar soluciones duraderas para los refugiados, la ONU convocó en julio de ese año a una conferencia en Ginebra en la que participaron 65 países, incluyendo Vietnam y los de

¹³⁹ OSBORNE, M., “The Indochinese Refugees: causes and effects”, *The Royal Institute of International Affairs*, vol. 56, 1980, núm. 1, p. 38.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 49.

¹⁴¹ La sección 2.2.2 del presente capítulo abordará el concepto de refugiados *prima facie*.

¹⁴² UNHCR, 2000, *op. cit.*, p. 83.

¹⁴³ OSBORNE, M., *op. cit.*, p. 88.

¹⁴⁴ Al respecto, M. Osborne estima que 1 de cada 10 murió en el mar mientras intentaba huir. *Ibidem*, p. 37.

¹⁴⁵ La sección 1.4 del capítulo II abordará los principios *ius cogens* en materia de protección de refugiados.

¹⁴⁶ UNHCR, 2000, *op. cit.*, p. 84.

primer asilo. A partir de los compromisos adquiridos, para finales de 1979 habían sido reasentados poco más de 450 000 refugiados¹⁴⁷. Al mismo tiempo, Vietnam se comprometió al establecimiento de un programa de salidas ordenadas con el objetivo de frenar el tráfico de personas. El acuerdo para recibir y proporcionar refugio por parte de países del sudeste asiático fue posible, a su vez, gracias al compromiso de Australia, Canadá, Estados Unidos y algunos países europeos para reasentar a dichos refugiados¹⁴⁸.

Durante los próximos años, los países participantes en la Conferencia de Ginebra cumplieron con su compromiso de recibimiento y/o reasentamiento de refugiados. Empero, tras una década, el éxodo continuaba y la retórica de puertas abiertas comenzó a cambiar. Muchos países, tanto de occidente como del sudeste asiático, comenzaron a cuestionar los motivos de huida y a considerar a los refugiados como migrantes económicos que abusaban de los programas emanados de la conferencia de 1979¹⁴⁹. Las puertas comenzaron a cerrarse otra vez, generando una segunda ola de refugiados varados en las costas del Golfo de Tailandia y del Mar de China Meridional. En 1989, la ONU convocó a una nueva conferencia en Ginebra, de la que emanó el “Plan de Acción Integral para los Refugiados Indochinos” (CPA, por sus siglas en inglés), en la que participaron setenta países.

El CPA tuvo el objetivo de “desincentivar” la emigración desde Vietnam, toda vez que el ACNUR consideraba que las condiciones internas eran adecuadas y después que el gobierno se comprometiera a implementar programas desarrollados por la ONU para mejorar la situación socioeconómica de sus habitantes. De acuerdo con el ACNUR, “fue uno de los primeros ejemplos de una situación en la que el país de origen se convirtió en un actor clave [...] para ayudar a resolver una gran crisis de refugiados”¹⁵⁰. Por parte del Alto Comisionado, los “desincentivos” incluyeron campañas informativas dentro de Vietnam y la terminación de los apoyos económicos para los llegados a los campos. El CPA logró la desescalada masiva de las solicitudes de asilo; de 70 000 en

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 82.

¹⁴⁸ TÜRK, V., Y NICHOLSON, F., “Protección de los refugiados en el derecho internacional: una perspectiva general”, en FELLER, E., TÜRK, V., Y NICHOLSON, F. (eds.), *Protección de los refugiados en el Derecho Internacional, Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional*. Barcelona, 1° ed., Icaria Editorial, 2010, p. 667.

¹⁴⁹ UNHCR, 2000, *op. cit.*, p. 84.

¹⁵⁰ *Idem*.

1989, a solo 41 en 1992¹⁵¹. Bajo las condiciones del plan de acción integral, la tasa de determinación de la condición de refugiado fue de tres por cada diez solicitantes. Durante los ocho años de duración del CPA, por otro lado, se logró el reasentamiento de poco más de 600 000 personas, lo que permitió el despoblamiento de los campos de refugiados. La mayoría fueron reasentados en Australia, Canadá, Estados Unidos y Francia. Lo anterior fue posible gracias al aceleramiento de los procedimientos de determinación de refugiados. En esos ocho años, además, poco más de 100 000 refugiados fueron repatriados voluntariamente¹⁵².

Desde 1975 hasta 1995, el total de refugiados indochinos llegados a países de primer asilo¹⁵³ fue de 1 436 556. De ellos, durante el mismo periodo, fueron reasentados¹⁵⁴ el 91%¹⁵⁵. Desde el fin de la SGM, no se había dado la necesidad de reasentar refugiados a gran escala, por lo que este conflicto puso a prueba la capacidad de los Estados en este sentido y, también, “el compromiso para reasentar a refugiados que huyen del comunismo”¹⁵⁶.

La crisis de refugiados indochinos fue la más compleja de la segunda mitad del siglo XX por diversas razones. En primer lugar, por la magnitud del número de personas que huyeron y de la cantidad de países involucrados como punto de primer asilo. En segundo lugar, por las condiciones de la huida, que representaron un desafío en sí mismo, a abordar tanto por el ACNUR como por los países de llegada. En tercer lugar, por la duración de la crisis, que hizo fluctuar el grado de compromiso de la comunidad internacional en varios momentos. Una de las particularidades de este conflicto fue que la crisis se produjo no como resultado directo de la guerra, sino por las complicaciones avenidas con el inicio del nuevo régimen. En ese sentido, afirman Türk y Garlick, por primera vez en la historia del ACNUR el comisionado tuvo que emprender acciones no solo para aliviar la crisis existente, sino para evitar que escalara

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 85.

¹⁵² *Idem*.

¹⁵³ Países de primer asilo fueron: China, Corea, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Singapur y Tailandia. Solo 3 227 refugiados de un total de 1 436 556 llegaron a un país no enlistado previamente. *Ibidem*, p. 98.

¹⁵⁴ Los principales países de reasentamiento fueron: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. Del total de 1 311 183 refugiados, solo 19 821 fueron reasentados en un país distinto.

Ibidem, p. 99.

¹⁵⁵ *Idem*.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 79.

aún más¹⁵⁷, desarrollando estrategias con los gobiernos expulsores así como con los Estados receptores, tanto de primer asilo como de reasentamiento.

La atención de la crisis de refugiados indochinos es considerada como el mayor éxito de la comunidad internacional en esta materia, tanto por el número de actores involucrados como por haber mantenido la voluntad de asilo y reasentamiento durante más de veinte años (incluso con sus altas y bajas). Por otro lado, tomando en cuenta que ninguno de los países de primer asilo era miembro de la Convención de 1951 ni del Protocolo de 1967, la labor del ACNUR y de las autoridades de dichos países para con los procesos de determinación de estatus fue loable. Türk y Garlick consideran al CPA, en esta misma línea, “la iniciativa internacional de responsabilidad compartida más exitosa en materia de refugiados”¹⁵⁸, tanto para brindar refugio como para organizar soluciones duraderas. Las prácticas emanadas de la crisis de Indochina serían de vital importancia para el alivio de crisis de refugiados posteriores.

1.5 La protección de los refugiados en el contexto del fin de la hegemonía bipolar: el desafío de la repatriación masiva de refugiados

Como se ha visto hasta ahora, el gran desafío de la comunidad internacional durante la Guerra Fría fue lograr la cooperación para la protección de los refugiados en una época de gran desconfianza mutua y de constante pugna entre ideologías políticas y económicas; pugna que movía los hilos de la agenda de la propia Organización de las Naciones Unidas. En este sentido, la protección de los refugiados durante la segunda mitad del siglo XX no estuvo ajena a los intereses particulares de la política exterior los Estados. El fin de la Guerra Fría vino acompañado de nuevos desafíos para el régimen, relacionados con las causas que originan el desplazamiento y con la forma de hacer frente a las necesidades de protección. Estos desafíos emanaron, principalmente, de una nueva crisis de refugiados producida por la disolución de la Unión Soviética.

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) fue un Estado multiétnico resultado de la integración de las repúblicas de Bielorrusia, Rusia, Transcaucasia¹⁵⁹ y Ucrania; una unión multicultural con un común denominador inicial, el socialismo

¹⁵⁷ TÜRK, V., Y GARLICK M., *op. cit.* p. 667.

¹⁵⁸ *Idem.*

¹⁵⁹ La República Socialista de Transcaucasia estuvo conformada por lo actuales Estados de Armenia, Azerbaiyán y Georgia.

como forma de organización política y socioeconómica¹⁶⁰. Fue el Estado multiétnico más grande del siglo XX; en 1989, año del último censo de la Unión Soviética, la población ascendía a 286.7 millones de habitantes¹⁶¹, manteniendo casi la misma proporción durante los últimos veinte años¹⁶². Los rusos representaban el 51.72%, los ucranianos 15.68%, los uzbekos 5.34% y los bielorrusos 3.52%¹⁶³. La hegemonía rusa se traducía en la rusificación de la vida política, social y cultural, que exacerbaba el resentimiento de los grupos no dominantes y dificultaba la concepción de una unión homogénea en lo referente a la visión de Estado¹⁶⁴. Ello, facilitó movimientos de autodeterminación nacional en casi todos los rincones (no rusos)¹⁶⁵, durante distintos momentos, que pusieron en riesgo la continuidad de la URSS¹⁶⁶.

¹⁶⁰ La URSS se conformó en 1922 tras la guerra civil acontecida en Rusia desde 1917, pugna provocada por la lucha de poder como resultado de la caída del Imperio Romanov. La Unión Soviética sobrevivió a la Segunda Guerra Mundial y a poco más de cuatro décadas de Guerra Fría con Estados Unidos, años de constante inestabilidad por la lucha ideológica del comunismo vs. capitalismo y por las carreras nuclear y espacial. Al interior, la historia de la URSS se caracterizó, sobre todo, por diversos conflictos sociales motivados por nacionalismos étnicos, resultado de su multietnicidad. Con base en Tishkov, estos nacionalismos comprometieron la integridad de la estructura social y la cohesión sociopolítica de la URSS (TISHKOV, V., *Ethnicity, Nationalism and Conflict in and after the Soviet Union: The Mind Aflame*, Oslo, 1° ed., SAGE Publications Ltd, 1997, p. 45).

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 15.

¹⁶² Para 1970, de acuerdo con T. Rakowska-Harmstone en su artículo “Ethnicity in the Soviet Union” (1977), el censo soviético reportaba más de 100 grupos nacionales; no obstante, con una abrumadora mayoría rusa, al representar 1 de cada 2 habitantes. De ahí, había “21 grupos con al menos 1 millón de habitantes”, de los cuáles la mayoría eran ucranianos, uzbekos y bielorrusos.

RAKOWSKA-HARMSTONE, T., “Ethnicity in the Soviet Union”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 433, 1977, p. 76.

¹⁶³ En este sentido, la etnia eslava (rusos, ucranianos y bielorrusos) representaba el 70.92% de la población total de la URSS, al mismo tiempo que habían 19 grupos nacionales (Armenios, azerbaiyanos, baskires, chuvasios, estonios, georgianos, germanos, judíos, kazajos, kirguís, lituanos, letones, moldavos, mordvinos, polacos, tártaros, tayikos, turkmenos y uzbekos) con más de 1 millón de habitantes, así como 11 000 personas representadas por etnias minoritarias.

TISHKOV, V., *op. cit.*, p. 40.

¹⁶⁴ BYCHKOV, S., “Language of Lullabies: The Russification and De-Russification of the Baltic States”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 19, 1997, núm. 1, p. 236.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 260.

¹⁶⁶ Ya desde 1977, Rakowska-Harmstone reconocía que la autoafirmación nacional en detrimento de la asimilación soviética podía “contribuir a un cambio importante en la naturaleza de la sociedad soviética como está hoy, e incluso puede conducir a su eventual desintegración. Y es que, desde los primeros años de la URSS, “la tasa de crecimiento de la autoafirmación nacional de los principales grupos étnicos soviéticos excedió su tasa de asimilación en un sistema de valores soviético común”. Esta débil asimilación, predominante en los grupos no representados o subrepresentados (como los judíos, germanos y polacos), permeó en todos los ámbitos de la vida soviética.

RAKOWSKA-HARMSTONE, T., *op. cit.*, p. 75.

En 1956, se había sucedido ya un levantamiento en Hungría que fue suprimido violentamente por las autoridades soviéticas, lo que provocó la huida de 200 000 húngaros hacia Austria y en pequeña proporción a Yugoslavia. Debido a que ambos países se encontraban sumidos en labores de reconstrucción de la posguerra, solicitaron apoyo a Naciones Unidas, que a través del ACNUR logró el reasentamiento de 170 000 personas en Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Suiza. Esta labor ha sido uno de los más grandes éxitos del Alto Comisionado para los Refugiados en términos de reasentamiento.

Desde los primeros años de la URSS, “la tasa de crecimiento de la autoafirmación nacional de los principales grupos étnicos soviéticos excedió su tasa de asimilación en un sistema de valores soviético común”¹⁶⁷. Esta débil asimilación, predominante en los grupos no representados o subrepresentados (como los judíos, germanos y polacos), permeó en todos los ámbitos de la vida soviética.

A pesar de la multiplicidad de factores internos y externos que condujeron a la desintegración de la Unión Soviética, las principales causas se resumen en las reformas económicas de la “*perestroika*”¹⁶⁸ introducidas por la administración de Mijaíl Gorbachov en 1985; y en la fragilidad territorial y social emanada, por un lado, de los nacionalismos étnicos y, por otro, de la catástrofe producida por la explosión de un reactor de la estación nuclear de Chernóbil (Ucrania) en 1986. La caída del muro de Berlín en 1989, las declaraciones de independencia las repúblicas de la unión en 1990-1991 y un intento de golpe de Estado en 1991, condujeron finalmente a la disolución de la URSS el 26 de diciembre de 1991. La desintegración dio paso a quince Estados independientes¹⁶⁹.

Al momento de la disolución, con base en el ACNUR, había entre “54 y 65 millones de personas viviendo fuera de sus repúblicas de origen”¹⁷⁰, lo que representaba aproximadamente una quinta parte de la población de la región, como afirman Türk y Garlick¹⁷¹. Ello dio paso a una migración masiva, que tan solo en los primeros cinco años se estimaba en 9 millones. Mayormente de carácter involuntario, los desplazamientos se debieron a distintas causas; entre las que destacan conflictos regionales (motivados por disputas territoriales ante las nuevas fronteras, como en Azerbaiyán y Georgia¹⁷²) y tensiones étnicas avivadas. Nahaylo destaca que, debido a la naturaleza de estos desplazamientos, estos grupos fueron tratados como

TÜRK, V., Y GARLICK, M., *op. cit.*, p. 665-666.

¹⁶⁷ RAKOWSKA-HARMSTONE, T., *op. cit.*, p. 75.

¹⁶⁸ *Perestroika*, palabra rusa que significa “reestructuración”, fue un conjunto de reformas económicas que tenían por objetivo la liberalización de la economía soviética y la consecuente democratización de la URSS. Pese a la necesidad de emprender las reformas para insertarse en la economía mundial, la gestión de la implementación produjo una mayor inestabilidad socioeconómica al interior de la Unión Soviética, polarizando más a la población e impulsando las causas nacionalistas.

¹⁶⁹ Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Estonia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldova, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

¹⁷⁰ Doc NU REF/1141, “Geneva Conference to Tackle Massive Displacement in Commonwealth of Independent States”; del 29 de mayo de 1996.

¹⁷¹ TÜRK, V., Y GARLICK, M., *op. cit.*, p. 669.

¹⁷² Otras disputas territoriales se dieron entre Estonia y Rusia, Lituania y Bielorrusia, Rusia y Azerbaiyán, Kirguistán y Tayikistán, Kazajstán y Uzbekistán; y Tayikistán y Uzbekistán.

refugiados¹⁷³. Por otra parte, hubo también quien se desplazó voluntariamente, con el fin de “deshacer las deportaciones forzadas de la era de Stalin”¹⁷⁴. No obstante, tomando en cuenta que su primer desplazamiento fue involuntario, eran ya considerados como desplazados internos antes de intentar volver a sus territorios de origen. Hasta 1993, más de 1.2 millones buscaban volver a sus antiguos hogares, de los cuales la mayoría eran tártaros, mesjetianos y germanos soviéticos¹⁷⁵. Aunque complejos tras décadas de exilio, para Naciones Unidas, estos movimientos de retorno corrigen un “error histórico”.

Finalmente, otro grupo de desplazados lo conformaban personas que fueron obligadas a abandonar su hogar como resultado de tres grandes desastres ecológicos: el accidente nuclear en Chernóbil en 1986, la radiación ocasionada por pruebas nucleares en Semipalátinsk (Kazajistán) desde 1949 hasta 1991, y la desaparición del mar de Aral (ubicado entre Kazajistán y Uzbekistán) por sobreexplotación del recurso desde la década de los sesenta. Al respecto, a inicios de 1993, la ONU estimaba un total de 600 000 personas desplazados por estos fenómenos¹⁷⁶.

Los conflictos territoriales y étnicos avenidos por la disolución de la Unión Soviética trajeron consigo nuevas olas de refugiados. La mayor parte de ellos buscó protección en Rusia (paradójicamente), al ser en ese entonces la exrepública soviética más estable tanto económica como políticamente. Según J. Cienski, en 1994 había en Rusia 2 millones de individuos reconocidos como refugiados¹⁷⁷, quienes escaparon de guerras civiles o guerrillas de la otrora URSS y de otras regiones del mundo desde

¹⁷³ NAHAYLO, B., “(After the Soviet Union) - Population displacement in the former Soviet Union”, *Refugees Magazine*, 1994, número 98.

¹⁷⁴ Durante su gobierno (1922-1952), Iósif Stalin reasentó a millones de personas con base en su origen étnico, con el objetivo de facilitar el proceso de soviétización y facilitar la centralización rusa. Por ejemplo, a finales de la Segunda Guerra Mundial, deportó a chechenos e ingusetios a Siberia y a otros territorios a lo largo de la URSS, tras disolver la República Autónoma Socialista Soviética de Chechenia-Ingusetia en 1944, bajo acusaciones de apoyar a la Alemania nazi (que había ocupado dicha república en 1942). Lo cierto es que, como destaca la A. Campana, eran solo algunos grupos insurrectos (opuestos a la soviétización), y no la república como tal, quienes veían en los nazis la oportunidad de lograr autonomía de la URSS. En un periodo de 9 días, fueron deportados a la fuerza entre 350 000 y 400 000 chechenos y 91 250 ingusetios. En 1957, la república fue restaurada, formando parte de la Unión Soviética hasta 1991. Entre 1944 y 1948 perecieron entre el 14.6% y el 23.7% de la población chechena, debido a las difíciles condiciones de vida en sus nuevos asentamientos. Otras deportaciones internas incluyeron a fineses, polacos, coreanos, japoneses, estonios, letonios, lituanos, germanos y personas budistas. CAMPANA, A., “The Massive Deportation of the Chechen People: How and why Chechens were Deported”. *SciencesPo* [en línea], noviembre 2007, disponible en: <https://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/fr.html> [última consulta: 28 de febrero de 2023].

¹⁷⁵ Doc NU REF/1141, *doc. cit.*

¹⁷⁶ *Idem.*

¹⁷⁷ CIENSKI, J., “(After the Soviet Union) Chilly reception for refugees in Russia”, *Refugees Magazine*, 1994, núm. 98.

1989. Del total, el “25% provenía de Tayikistán, el 19% de Georgia, el 16% de Azerbaiyán”¹⁷⁸, mientras que el resto se había desplazado desde otros lugares de Asia central y el báltico. Debido a estas olas de refugiados dentro de su territorio, Rusia solicitó el apoyo del ACNUR para abordar la crisis y evitar más desplazamientos¹⁷⁹, ya que si bien se había adherido recientemente (febrero de 1993) a la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951, se veía desbordada de refugiados, solicitantes de asilo e, incluso, inmigración indocumentada desde las exrepúblicas soviéticas socialistas. De hecho, para 1994, se encontraban en Rusia alrededor de 60 000 personas que afirmaban ser refugiados pero que no habían recibido aún determinación de dicho estatus por parte de las autoridades rusas, como reportaba Naciones Unidas¹⁸⁰. Nahaylo señala que al menos el 50% provenía de Afganistán, y el resto, de países como Irak, Somalia y Etiopía¹⁸¹.

En mayo de 1996, se llevó a cabo la “Conferencia de Ginebra para abordar el desplazamiento en la Comunidad de Estados Independientes”¹⁸², organizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. El objetivo principal fue identificar las categorías de preocupación por el ACNUR (por la naturaleza variante de los desplazamientos, como se mencionó anteriormente) y establecer estrategias para hacer frente a los desplazamientos internos y externos presentes y futuros. Por primera vez en la historia del régimen de protección de refugiados, el ACNUR estableció una secretaría conjunta para la conferencia, con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y con la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE, por sus siglas en inglés).

El resultado final de la conferencia de Ginebra de 1996 fue un documento titulado “Programa de Acción”, que contiene una serie de estrategias y medidas que buscaban servir como modelo para la “gestión futura de todas las formas de migración masiva

¹⁷⁸ NAHAYLO, B., *op. cit.*

¹⁷⁹ A finales de 1993, la Asamblea General, a través de su Resolución 49/173, solicitó al ACNUR la organización de una conferencia regional para abordar los problemas de los refugiados y desplazados de la ex Unión Soviética.

¹⁸⁰ Doc NU REF/1141, *doc. cit.*

¹⁸¹ NAHAYLO, B., *op. cit.*

¹⁸² En diciembre de 1991, tras la disolución de la Unión Soviética, los nuevos Estados (con excepción de Estonia, Letonia y Lituania) crearon la Comunidad de Estados Independientes (*Commonwealth of Independent States*), una organización intergubernamental de carácter supranacional destinada a la cooperación económica, militar y política. Actualmente está conformada por 9 miembros, 1 Estado asociado y 2 observadores.

voluntaria e involuntaria”¹⁸³. Uno de los mayores legados de esta conferencia fue la elaboración de una terminología para categorías de migración forzada como “personas que se reubican involuntariamente”, “personas anteriormente deportadas”, “migrantes varados” y “migrantes ecológicos”; y el desarrollo de medidas de gestión para cada uno de estos subgrupos, además por supuesto de incluir a refugiados y desplazados internos. Otro de los legados fue la armonización de medidas de protección y procesos de determinación entre todos los miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), incluyendo una “estructura de rendición de cuentas”¹⁸⁴. Las estrategias del programa de acción se enfocaron en la alerta temprana y atención de emergencias, la repatriación y la reintegración. Reafirman, adicionalmente, derechos como la libertad de movimiento y de elegir dónde vivir (dentro de su país), derecho a una nacionalidad, a regresar a sus hogares, además de los derechos de los refugiados reconocidos en virtud de la Convención de 1951.

En lo que respecta a la prevención y alerta temprana, la “Conferencia de Ginebra” aportó medidas para “desactivar tensiones sociales o políticas potencialmente peligrosas que podrían conducir a conflictos y desplazamientos”¹⁸⁵. Entre las acciones concretas se encuentran apoyo de las Naciones Unidas para el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos (apoyo institucional, consultoría en materia de leyes...) y estrategias para la coexistencia de distintos grupos étnicos y religiosos. La conferencia determinó que la responsabilidad de acción inmediata recaía en los países involucrados directamente con la crisis, a saber, los miembros de la Comunidad de Estados Independientes. Esto representó una nueva directriz en la responsabilidad del tratamiento de crisis de refugiados, ya que conferencias anteriores habían distribuido la carga no solo entre los países directamente relacionados con la emergencia humanitaria. Empero, se determinó que la comunidad internacional podría apoyar, mediante esfuerzos bilaterales o multilaterales, cuando algún miembro de la CEI solicitara apoyo¹⁸⁶.

Desde la desintegración de la Unión Soviética en 1991 y hasta finales de esa década, el ACNUR prestó asistencia humanitaria en la mayor parte de las exrepúblicas

¹⁸³ Doc NU REF/1141, *doc. cit.*

¹⁸⁴ *Idem.*

¹⁸⁵ *Idem.*

¹⁸⁶ En la conferencia participaron los 12 miembros de la Comunidad de Estados Independientes, así como 36 países más, como Australia, Canadá, China, Estados Unidos, Estonia, Alemania, Lituania y Letonia.

soviéticas, como en Armenia y Georgia, además de “promover la repatriación en condiciones de seguridad y [...] ayudar a los países recientemente independientes a desarrollar capacidad institucional para ocuparse de los refugiados y los migrantes”¹⁸⁷. A principios del nuevo siglo, se lograron grandes avances en la repatriación, en la normalización de los procesos de determinación de refugiados, así como en la regulación de los flujos migratorios, como destacó el ACNUR en su informe de “Cincuenta años de Acción Humanitaria”¹⁸⁸. No obstante, los conflictos territoriales en la región no terminaron con el nacimiento del nuevo siglo y, en la medida en que las disputas territoriales no cesen en las exrepúblicas soviéticas, la región continuará catalizando desplazamientos humanos dentro y fuera de las fronteras nacionales¹⁸⁹.

2. DEFINICIÓN INTERNACIONAL DEL CONCEPTO DE REFUGIADO

La presente sección detalla la evolución conceptual del término “refugiado”, desde las primeras convenciones de la década de los veinte hasta llegar al “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967, del que emanó la definición vigente. Posteriormente, en la sección 2.2, se diseminan y analizan las distintas partes que integran la definición estandarizada de refugiado. El apartado 2.3 presenta algunas consideraciones para la determinación de la condición de refugiado.

2.1 Evolución conceptual del término refugiado

Desde que la comunidad internacional adoptó las primeras convenciones para refugiados en 1922 se empezaron a establecer criterios para determinar quién es un refugiado. En los instrumentos emanados de cada convención se redactaron definiciones que vincularon “cada categoría de refugiado a su origen nacional, al

¹⁸⁷ NAHAYLO, B., *op. cit.*

¹⁸⁸ UNHCR, 2000, *op. cit.*, p. 185.

¹⁸⁹ De 1999 a 2002, las tropas rusas se enfrentaron a la resistencia chechena por el control de Chechenia; en 2008, estalló una nueva guerra entre Georgia y Rusia por la soberanía de Osetia del Sur; mientras que la disputa territorial del Alto Karabaj continuó entre Armenia y Azerbaiyán (disputa que continúa vigente); y más recientemente, la anexión rusa de la península de Crimea en 2014 y la posterior invasión al resto de Ucrania en 2022 han provocado una nueva escalada de tensiones y de refugiados.

territorio del que salieron y a la falta de protección de su país de origen”¹⁹⁰. Como se mencionó en la sección anterior, durante la gestión del Alto Comisionado Nansen se consideró como refugiado a cualquier persona que no gozara de la protección de su gobierno y que no hubiese adquirido otra nacionalidad. Así quedó establecido también en la definición de la IRO, que dicta que el término refugiado se aplica:

“...a una persona que ha dejado o se encuentra fuera de su país de nacionalidad o de residencia habitual anterior, y que, haya conservado o no su nacionalidad, pertenece a una de las siguientes categorías:

(a) víctimas de los regímenes nazi o fascista o de los regímenes que participaron de su lado en la Segunda Guerra Mundial, o de los regímenes *quisling* o similares que los ayudaron contra las Naciones Unidas, ya sea que gocen o no del estatus internacional de refugiados;

(b) los republicanos españoles y otras víctimas del régimen falangista en España, gocen o no del estatuto internacional de refugiados;

c) las personas que fueran consideradas refugiadas antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial, por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política”¹⁹¹.

Tomando como base la definición de la IRO y ampliando el espectro de protección, el Estatuto del ACNUR de 1950 establece que el Alto Comisionado tendrá competencia respecto a las siguientes personas:

“A. i) Cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados;

ii) Cualquier persona 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 u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a

¹⁹⁰ Doc. NU HCR/1P/4/Spa/Rev.4, “Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional”, de febrero de 2019. A este documento se hará referencia como el “manual del Acnur”.

¹⁹¹ NU, AG, Resolución 62(I)-I, *doc. cit.*, anexo I, parte 1, sección A, párrafo 1.

la protección de ese país o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.

[...]

- B. Cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual”¹⁹².

Por otra parte, el Estatuto del ACNUR incluye excepciones y/o exclusiones en la cobertura de protección para cualquier persona comprendida en el inciso A (del párrafo anterior) si se encuentra en alguno de los siguientes supuestos:

- “a) Se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;
- b) Ha recobrado, voluntariamente, la nacionalidad que había perdido;
- c) Ha adquirido una nueva nacionalidad y goza de la protección del Gobierno del país de su nueva nacionalidad;
- d) Se ha establecido de nuevo, voluntariamente, en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida;
- e) Por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, no puede seguir invocando, para continuar negándose a acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad, otros motivos que los de conveniencia personal; no podrán invocarse razones de carácter puramente económico; o
- f) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiado, puede regresar al país donde tenía su residencia habitual y no

¹⁹² NU, AG, Resolución 428(V), *doc. cit.*, capítulo II, punto 6, incisos a (sub incisos i, ii) y b.

puede seguir invocando, para continuar negándose a regresar a ese país, motivos que no sean de mera conveniencia personal”¹⁹³.

Al tratarse de un instrumento de la segunda posguerra, el Estatuto del ACNUR se concentró en las poblaciones afectadas en Europa por los estragos de la Segunda Guerra Mundial. Si bien el Estatuto tomó como base las definiciones utilizadas en convenciones de décadas previas, agregó los criterios espaciotemporal correspondientes a la posguerra de los años cuarenta.

La definición de refugiado contenida en el Estatuto del ACNUR fue la base, a su vez, del concepto de refugiado acordado en la “Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951. La única diferencia es que la Convención no ampara a personas cuyo temor fundado de persecución no fue originado por acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951. En este sentido, a los efectos de la Convención, un refugiado es toda persona:

“1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

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”¹⁹⁴.

Sobre la frase “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951”, debe entenderse ya sea como “acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 en Europa”, o como “acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 en Europa o en otro lugar”¹⁹⁵.

¹⁹³ *Idem*.

¹⁹⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo I, artículo 1, inciso a.

¹⁹⁵ *Ibidem*, capítulo I, artículo 1, inciso b.

Las causas por las cuales una persona cesa de ser refugiada fueron retomadas del Estatuto del ACNUR, a saber, si se acoge nuevamente (de forma voluntaria) a la protección de su país de origen y/o de nacionalidad o si adquiere una nueva nacionalidad en un país que le brinda la protección requerida¹⁹⁶. Por otro lado, no podrá beneficiarse de la Convención cualquier persona:

- “a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
- b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas”¹⁹⁷.

Adicionalmente, no será aplicable a quienes reciban protección o asistencia de otro órgano u organismo de la ONU, como la UNRWA. Si dicha protección cesa por cualquier motivo, esas personas tendrán *ipso facto* derecho al amparo de la Convención¹⁹⁸.

La Convención de 1951 representó un parteaguas en la determinación de la condición de refugiado. Hasta ese entonces y como resultado de los grandes flujos de desplazamientos de personas a causa de la guerra, el reconocimiento se hacía en grupo, con base en comunes denominadores como la nacionalidad y la fecha en que abandonaron su lugar de origen. La Convención convirtió el reconocimiento de la condición de refugiado en un proceso predominantemente individual¹⁹⁹ al requerir que cada solicitante demuestre la existencia de un temor fundado de persecución.

Como se mencionó anteriormente, la Guerra Fría produjo coyunturas políticas y sociales que, a su vez, generaron nuevas olas de desplazados dentro y fuera de Estados en Europa, Asia, África y América Latina. Las necesidades de los nuevos refugiados en contextos neonatos pusieron en evidencia la obsolescencia de la Convención de 1951, dado que la definición de refugiado estaba supeditada a limitaciones de tiempo y

¹⁹⁶ *Ibidem*, capítulo I, artículo 1, inciso c.

¹⁹⁷ *Ibidem*, capítulo I, artículo 1, inciso f.

¹⁹⁸ *Ibidem*, capítulo I, artículo 1, inciso d.

¹⁹⁹ ALEXANDER, M., “Refugee status determination conducted by UNHCR”. *International Journal of Refugee Law*, vol. 11, 1999, núm. 2, p. 285.

espacio. La enmienda de 1967, a saber, el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, solventó esta obsolescencia.

El preámbulo del “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” reconoce que, debido a acontecimientos emanados de forma posterior al 1 de enero de 1951, era necesario modificar la definición de refugiado. Por ello, quedan omitidos los siguientes fragmentos: “como resultado de acontecimientos ocurridos hasta el 1 de enero de 1951” y “a consecuencia de tales acontecimientos”. De esta forma, la nueva definición (que sigue vigente), quedó de la siguiente forma:

“Un refugiado es aquel que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un 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 su 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”²⁰⁰.

Como resultado de esta modificación, la nueva definición hace posible la protección a toda persona que escape de cualquier tipo de persecución (contenido en la definición) sin limitación geográfica y respetando los criterios de no discriminación²⁰¹. Esta nueva definición sin restricciones espaciotemporales fue posteriormente adoptada por organismos regionales.

La definición de refugiado adoptada en el Protocolo permite que más personas vulnerables puedan tener acceso a la protección internacional de los refugiados y a otras áreas conexas del derecho. Si bien es cierto que algunos Estados se han mostrado reticentes a la amplitud de la definición por temor a que represente un “cheque en blanco”²⁰² para quienes busquen salir de su lugar de origen para perpetrar actos terroristas en terceros países²⁰³, la Convención no es aplicable para quienes han cometido actos delictivos de gravedad tal que los hagan indignos de recibir protección

²⁰⁰ Doc. NU HCR/1P/4/Spa/Rev.4, *doc. cit.*, p. 13.

²⁰¹ A pesar de mencionar los motivos de persecución, ni la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967 contienen una definición del concepto de persecución. Empero, Rubio considera que la Convención establece “una equivalencia entre persecución y toda amenaza contra la vida y libertad de una persona por causa de discriminación bajo cualquiera de las formas... (enlistadas en la convención)”. RUBIO, P., *op. cit.*, p. 143.

²⁰² ISLAM, R., *op. cit.*, p. 21.

²⁰³ Aun cuando los actos de terrorismo provocan o catalizan el desplazamiento humano, no existe evidencia que sugiera que los refugiados representen un riesgo de terrorismo para los Estados de acogida.

internacional. Por consiguiente, una persona con estos antecedentes no podría ser remitida por el ACNUR ni acogida por un Estado (a no ser, por supuesto, que el Estado así lo decida, lo que iría más allá de los compromisos adquiridos como miembro de la Convención y/o del Protocolo).

Un individuo puede ser cesado de la condición de refugiado, con base en lo establecido en ambos instrumentos (artículo 1, sección c), así como en el Estatuto del ACNUR, si se acoge nuevamente a la protección de su país de origen o del país del que huyó, si adquiere otra nacionalidad o recobra voluntariamente la nacionalidad previamente perdida, o si las circunstancias que provocaron la huida han dejado de existir. En todo caso, un individuo deja de ser considerado como refugiado porque se ha encontrado para él una solución duradera que conlleva no encontrarse más en peligro de persecución.

2.2 Fundamentos de la definición de refugiado

La Convención de 1951 expresa el carácter declarativo y no constitutivo del estatus de refugiado. Ello quiere decir que la persona “no adquiere la condición de refugiado en virtud de tal reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado”²⁰⁴, dado que un individuo es un refugiado en cuanto reúne todos los elementos contemplados en la definición, como lo estipula el ACNUR.

La definición estandarizada e internacionalmente aceptada de un refugiado, contenida en la Convención de 1951, comprende elementos que hoy en día siguen siendo analizados, contrastados e incluso refutados. Y es que algunos de los criterios para determinar el estatus de refugiado, como el “temor fundado de persecución”, no fueron incorporados de forma explícita en la Convención o en el Protocolo.

En 1979 el ACNUR publicó, por primera vez, el “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”²⁰⁵. En dicho manual, cuya

²⁰⁴ Doc. NU HCR/IP/4/Spa/Rev.4, *doc. cit.*, p. 17.

²⁰⁵ Doc. NU “ST/HCR(092.1)/H26”, “Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”, de septiembre de 1979.

La primera versión en Español de este documento se publicó en enero de 1988, bajo la signatura HCR/IP/4/Spa/Rev.1.

actualización más reciente data de febrero de 2019²⁰⁶, se incluyen pautas para reconocer la condición de refugiado. Los lineamientos contenidos en el manual no son jurídicamente vinculantes, por lo que se interpretan como recomendaciones.

2.2.1 “Temor fundado de persecución”

La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” establece que un refugiado es un individuo con “fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas...”²⁰⁷. La Convención y el Protocolo no incorporaron una definición de “temor fundado de persecución”; de hecho, desde la elaboración del documento final de la Convención, los Estados parte afirmaron el carácter binario del concepto, al estar compuesto por un elemento objetivo y otro subjetivo²⁰⁸. Es subjetivo dado que el reconocimiento de la condición de refugiado depende de la evaluación hecha por la autoridad competente de cada país respecto de la entrevista realizada a cada solicitante. Por otro lado, contiene un elemento objetivo porque el solicitante debe fundamentar el temor de regresar a partir de una situación específica acontecida en su país de origen. Diversos factores como la personalidad del solicitante, sus antecedentes, su actividad profesional y/o económica, entre otros, pueden ser fundamentales para considerar el temor fundado. Asimismo, es necesario que la autoridad competente lleve a cabo un análisis del contexto del país del que el solicitante ha huido.

A pesar de que la Convención y el Protocolo no brindan una definición de persecución, el artículo 33 de la Convención estipula que “ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”²⁰⁹. Con base en ello, la persecución puede entenderse como toda amenaza contra la vida o la libertad por los motivos mencionados previamente²¹⁰. Del

²⁰⁶ Doc. NU HCR/1P/4/Spa/Rev.4, *doc. cit.*

²⁰⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo I, artículo 1, inciso a.

²⁰⁸ ABRISKETA, J., *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea*, Cizur Menor, 1° ed., Thomson Reuters Aranzadi, 2020, p. 44.

²⁰⁹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo V, artículo 33.

²¹⁰ Es menester destacar la distinción entre persecución y las penas aplicables por el cumplimiento de una condena tras la comisión de un delito. Un solicitante de refugio no puede y no debe ampararse por la Convención para evitar una condena, siempre y cuando, por supuesto, dicha condena no sea resultado de

preámbulo de la Convención, se concluye también que la persecución puede concebirse como toda violación grave a los derechos humanos. Grahl-Madsen destaca la intencionalidad de la omisión de una definición explícita de persecución por parte de los redactores de la Convención²¹¹. Se puede considerar, al respecto, que introdujeron intencionalmente un concepto ambiguo de persecución lo suficientemente flexible para ser interpretable a medida que pudieran surgir circunstancias en el futuro²¹².

Tradicionalmente, el Estado era concebido como el único agente de persecución y así queda entendido en la Convención y en el Protocolo. Empero, actualmente el derecho internacional de los refugiados reconoce agentes no estatales como guerrillas, cárteles e incluso individuos²¹³. Este hecho multiplica las necesidades de protección ante circunstancias cambiantes.

La condición de refugiado puede ser afirmada si la persona es perseguida ya sea por un motivo o por la combinación de ellos. La historia del régimen internacional de protección de los refugiados evidencia que la mayoría de los casos de persecución se deben a discriminación por raza. El manual del ACNUR estipula que la persecución por motivos de raza implica la “pertenencia a un grupo social determinado de ascendencia común que constituye una minoría en el seno de una colectividad más amplia”²¹⁴, ya sea existente o percibida, lo que conlleva a una interpretación más exhaustiva que el mero reconocimiento como parte de un grupo étnico específico. Lo mismo sucede con la persecución por religión, nacionalidad o pertenencia a un grupo social. El concepto de nacionalidad, por ejemplo, no solo se vincula a la ciudadanía, sino que “designa también la pertenencia a un grupo étnico o lingüístico”²¹⁵, por lo que puede contraponerse con el de raza.

Ahora bien, una persona puede solicitar la condición de refugiado incluso si en el momento de salir de su país no se encontraba en peligro de persecución. Si se

una persecución por motivos enlistados en el artículo 3 de la Convención. En palabras de Bhuiyan, un solicitante de refugio es “una potencial víctima de la injusticia, no un fugitivo de la justicia”.

BHUIYAN, J., *op. cit.*, p. 53.

²¹¹ GRAHL-MADSEN, A., *The Status of refugees in international law*, Leiden, 1° ed., A.W. Sijthoff, 1966, pp. 499.

²¹² BHUIYAN, J., “Refugee Status Determination: Analysis and Application”, en ISLAM, R., Y HOSSAIN, J. (eds.), *An Introduction to International Refugee Law*, Leiden, 1° ed., Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp. 37-72, p. 52.

²¹³ TÜRK, V., Y NICHOLSON, F., *op. cit.*, p. 16.

²¹⁴ Doc. NU HCR/1P/4/Spa/Rev.4, *doc. cit.*, p. 23.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 24.

encontraba residiendo temporalmente en otro país, y no puede o no quiere regresar a su lugar de origen por un temor fundado de persecución debido a circunstancias ocurridas durante su ausencia, o a causa de sus propias actividades en el país de residencia, puede solicitar refugio. A estos refugiados se les considera como “refugiados *sur place*” o “refugiados sobrevenidos”²¹⁶.

El manual del ACNUR precisa que la pertenencia a un grupo no otorga *ipso facto* la condición de refugiado; no obstante, “pueden darse situaciones en que [...] tal pertenencia sea de por sí causa bastante para temer la persecución”²¹⁷, dependiendo de la situación específica del grupo racial, social, religioso, etc. Son actos de persecución, reconocidos por el derecho internacional, la tortura y los malos tratos tanto físicos como psicológicos.

2.2.2 “Fuera del país de nacionalidad y/o residencia habitual”

Uno de los requisitos fundamentales al momento de solicitar la condición de refugiado es encontrarse fuera del país de nacionalidad, dado que el régimen de protección de los refugiados no puede acoger a personas que se hallan aún bajo la jurisdicción de su país. En este caso, nacionalidad designa únicamente ciudadanía y se demuestra a través de la posesión de un pasaporte, como indica el manual del ACNUR²¹⁸.

La Convención ampara también a las personas que carecen de nacionalidad, a saber, a los apátridas. En estos casos, se estipula que “habrá que tener en cuenta el país donde antes tenía su residencia habitual en vez del país de su nacionalidad”²¹⁹. Puede ocurrir, también, que un solicitante posea más de una nacionalidad; por lo que únicamente podrá solicitar la condición de refugiado si se encuentra fuera de los países de donde es nacional y si carece de la protección de todos ellos.

²¹⁶ Estos refugiados se encuentran bajo el mandato del ACNUR (con base en su estatuto), pero no de la Convención de 1951. En este sentido, pueden recibir protección del ACNUR independientemente de si el país de acogida es parte o no de la Convención o de su Protocolo.

²¹⁷ Doc. NU HCR/1P/4/Spa/Rev.4, *doc. cit.*, p. 23.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 26.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 25.

2.2.3 “No pueda o no quiera regresar al país a causa de dichos temores”

La definición de refugiado contenida en la Convención establece que, a causa de un temor fundado de persecución, un refugiado no pueda o no quiera acogerse a la protección de su país de origen y, por lo tanto, no pueda o no quiera regresar a él. La ausencia de protección por parte del Estado puede darse de forma explícita, por ejemplo, si el gobierno de dicho Estado persigue al individuo; o bien, de forma implícita, en caso de que el país atraviese por una guerra o cualquier otro contexto que altere el *statu quo*. En todo caso, “el hecho de que no pueda acogerse a esa protección implica la existencia de circunstancias ajenas a la voluntad de la persona”²²⁰, incluso si es el propio solicitante quien no quiere regresar a su país, dado que se fundamenta en la existencia de un temor fundado de persecución ante la ausencia de protección de su gobierno.

Si el solicitante es apátrida, no solo carece de la protección de su país de origen (precisamente ante la ausencia del reconocimiento de la nacionalidad), sino que además no puede o no quiere acogerse al país de residencia habitual por un temor fundado de persecución. Lo anterior implica que la persecución no siempre proviene, necesariamente, de algún agente del Estado de origen del solicitante. De hecho, el peligro de persecución puede proceder del país de residencia del solicitante.

En relación con los solicitantes con más de una nacionalidad, solo podrán ampararse bajo los términos de la Convención si carece de la protección de todos, tanto de *iure* como de *facto*. Ello no conlleva, no obstante, a que el solicitante tenga un temor fundado de persecución por parte de todos. Si es perseguido por uno, pero puede recibir protección de otro, no se reconoce como refugiado bajo los términos de la Convención. El artículo 1, inciso A, establece que: “[...] no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea”²²¹. Si, por el contrario, dichos países no pueden otorgar protección, el solicitante deberá presentar evidencia de ello para que, así, pueda ampararse bajo el régimen internacional de protección de refugiados.

²²⁰ *Ibidem*, p. 26.

²²¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo I, artículo 1, inciso a.

2.3 Consideraciones para la determinación de la condición de refugiado

El reconocimiento de la condición de refugiado hoy en día es la suma de distintos enfoques adoptados durante las diversas etapas de evolución de la figura del refugio. Cada etapa ha respondido a contextos sociopolíticos específicos y a las necesidades de protección emanadas de dichos contextos. Así pues, desde 1922 (designación del Alto Comisionado para los Refugiados Rusos) hasta 1938 (año de la creación del Comité Intergubernamental para los Refugiados tras la “Conferencia de Evian”), la afirmación del estatus se dio en términos jurídicos, a partir de la ausencia de protección de *iure* del país de origen del refugiado. Desde 1938 y hasta la adopción del “Estatuto del ACNUR” de 1951, el reconocimiento sumó un enfoque social al tomar en cuenta las “circunstancias políticas y sociales que derivaron en una pérdida de facto de la protección estatal”²²². Finalmente, desde la adopción de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 hasta la actualidad, la determinación de la condición de refugiado se lleva además desde un enfoque individual²²³, al considerar los motivos por los que un individuo en particular ha abandonado su lugar de origen, a saber, ante temores fundados de persecución. Actualmente, el reconocimiento de la condición de refugiado continúa basándose en la definición contenida en la Convención y en su Protocolo, si bien estos instrumentos no establecen procesos ni directrices específicos.

2.3.1 Procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado

Al no estar explícitamente definidos en la Convención y el Protocolo, se asumió desde entonces que cada Estado establecería sus propios procedimientos para la determinación de la condición de refugiado con apego a sus respectivos marcos jurídicos²²⁴. Factores como límites constitucionales, sistema migratorio, tradición humanitaria, etc., pueden influir en la forma en que un país decide administrar las solicitudes de refugio. Como resultado, Bhuiyan destaca que los procedimientos pueden ser variables; algunos Estados han adoptado legislación específica para este

²²² BHUIYAN, J., *op. cit.*, p. 39.

²²³ BEHLERT, B., “The Obligation to Conduct Individual Refugee Status Determination Procedures under the ICCPR – Constructing a Convincing Legal Basis”, *Humanitäres Völkerrecht: Journal of International Law of Peace and Armed Conflict*, vol. 2, 2019, núm. 3, p. 208.

²²⁴ BHUIYAN, J., *op. cit.*, p. 60.

fin, mientras que otros han incorporado este proceso dentro del marco aplicable a la admisión de extranjeros²²⁵.

Apegado a su mandato de trabajar con los gobiernos para garantizar el respeto de los derechos de los refugiados, el ACNUR ha establecido garantías mínimas que los Estados miembros deben asegurar en todos sus procedimientos²²⁶. Por ejemplo, audiencias justas, con acceso a intérpretes y asesoría legal independiente para el solicitante; evaluación individual de cada solicitud, que debe llevarse a cabo por una autoridad especializada y de forma confidencial; si la solicitud es rechazada, deben presentarse por escrito los motivos y se debe permitir al refugiado presentar una apelación en un tiempo razonable²²⁷; entre otros.

Con base en la definición vigente de refugiado, la solicitud de refugio debe hacerse desde un tercer país, esto es, distinto al de nacionalidad (o si es el caso, residencia) y al que se solicita protección. Sin embargo, algunos Estados cuentan con sistemas de asilo que permiten solicitar protección habiendo cruzado ya la frontera (o estando en un puerto de entrada). La mayor parte de los solicitantes son remitidos directamente por el ACNUR (o si fuera el caso, por la UNRWA), quien generalmente lleva a cabo, a través de su personal en campo, la recopilación de la información del solicitante y la preparación del solicitante para su entrevista. La mayoría de los países recibe también, además, solicitudes remitidas por organismos no gubernamentales que trabajan con refugiados.

Una vez que los solicitantes han sido remitidos, corresponde a la autoridad migratoria nacional reconocer o no el estatus, lo que se hace por medio de una entrevista de temor fundado. En esta entrevista, el solicitante debe exponer los motivos que constituyen su temor fundado de persecución, lo que conlleva, para Bhuiyan, a que la carga de la prueba recaiga en el solicitante²²⁸. En este sentido, aunque la Convención expresa que la condición de refugiado tiene un carácter declarativo y no constitutivo, en la práctica un solicitante es reconocido como refugiado hasta que el examinador así lo decide. No obstante, el ACNUR

²²⁵ *Idem*.

²²⁶ BURSON, B., "Part IV Access to Protection and International Responsibility-Sharing, Ch.31 Refugee Status Determination", en COSTELLO, C., FOSTER, M., Y MCADAM, J. (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford, 1º. ed., Oxford University Press, 2021, pp. 574.

²²⁷ ACNUR, 2017, p. 179.

²²⁸ BHUIYAN, J., *op. cit.*, p. 62.

recomienda que la presentación de pruebas sea “la excepción más que la regla”²²⁹, tomando en cuenta que en la mayor parte de los casos los refugiados huyen de sus lugares de origen en circunstancias desesperadas, por lo que rara vez llevan consigo pruebas de su persecución. Es por ello que el examinador debe tomar en cuenta además las condiciones del país del que el solicitante huye y llevar a cabo su propia investigación²³⁰. Ante todo, durante la entrevista, se debe dar al solicitante el beneficio de la duda. Cuando el examinador evalúa positivamente la condición, el refugiado puede ser finalmente reasentado en un tercer país.

N. Arenas destaca que el proceso de determinación tiene un doble filtro, que comprende una “prueba de inclusión” y una “prueba de exclusión”²³¹. Durante la prueba de inclusión, se examina el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Convención sobre la definición de refugiado (fuera del país de origen, temor fundado de persecución...). Por el contrario, en la “prueba de exclusión” se debe demostrar que “no existen razones para considerar que el sujeto podría haber cometido un hecho delictivo grave”²³², a partir de las excepciones señaladas en la definición de refugiado de la Convención²³³.

2.3.2 Refugiado Prima Facie

El ACNUR establece que cada solicitud de refugio debe procesarse de forma individual, debido a que deben analizarse las condiciones particulares de las que deriva el temor de persecución del solicitante. Sin embargo, el régimen internacional de protección de los refugiados contempla que existen situaciones (como la irrupción de una guerra civil o un desastre natural) en las que grupos

²²⁹ Doc. NU HCR/1P/4/Spa/Rev.4, *doc. cit.*, p. 43.

²³⁰ BHUIYAN, J., *op. cit.*, p. 62.

²³¹ ARENAS, N., “Combatants and armed elements as refugees, the interaction between international humanitarian law and international refugee law”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. (coord.), *The new challenge of humanitarian law in armed conflict, in Honour of Professor Juan Antonio Carrillo-Salcedo*, Leiden, 1º ed., Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 216.

²³² *Idem.*

²³³ Anteriormente en este capítulo se mencionó que la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” no aplica a personas que hayan cometido delitos, crímenes de lesa humanidad o actos contrarios a los principios de la “Carta de la ONU”; ni a quienes reciban protección o asistencia de otra agencia, como la UNRWA.

enteros tienen que desplazarse de forma masiva²³⁴. Dada la complejidad técnica de procesar las solicitudes de cada miembro del grupo y, tomando en cuenta que generalmente estos grupos están en situación de emergencia humanitaria, existe la “determinación colectiva” de la condición de refugiado, “en virtud de la cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro del grupo es *prima facie* un refugiado”²³⁵.

El término *prima facie* es una locución latina que significa “a primera vista” y con la que, según el célebre jurista Manuel Ossorio, “se da a entender la apariencia de un derecho o de una situación, pero sin que con ello se prejuzgue el asunto”²³⁶. Bajo este enfoque, se reconoce que cada miembro del grupo tiene un temor fundado de persecución, aunque no se presente evidencia de forma individual, ya sea por razones prácticas o porque se considera innecesaria ante una situación aparentemente evidente. Es menester señalar que este enfoque no se utiliza exclusivamente en situaciones de desplazamientos masivos; puede emplearse también en procedimientos individuales²³⁷. Esto es, si la autoridad migratoria concluye que la situación en el país de origen del solicitante es tal que representa un peligro inminente de persecución (independientemente de las pruebas que podría presentar el individuo en cuestión), puede afirmar la condición de refugiado del solicitante.

De acuerdo con el ACNUR, el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado se ha utilizado por los miembros de la Convención y/o el Protocolo desde hace más de sesenta años²³⁸, por lo que es hoy en día se ha convertido en norma consuetudinaria del régimen internacional de protección de los refugiados. Una de las particularidades del enfoque *prima facie* es que puede realizarse de conformidad no solo con la definición de refugiado contenida ya sea en la

²³⁴ ALBERT, M., “Prima facie determination of refugee status. An overview and its legal foundation”, *University of Oxford’s Department of International Development, Refugee Studies Centre Working paper series*, 2010, no. 55, p. 12.

²³⁵ Doc. NU HCR/GIP/15/11, “Directrices sobre protección internacional n° 11: reconocimiento prima facie de la condición de refugiado”, del 24 de junio de 2015.

²³⁶ OSSORIO, M., *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*, Buenos Aires, 3° ed., Editorial Universidad de Buenos Aires, 2005, p. 795.

²³⁷ ALBERT, M., “Prima facie determination of refugee status. An overview and its legal foundation”. *Refugee Studies Centre Working paper series* [en línea], 2010, no. 55, p. 10, disponible en: <https://www.rsc.ox.ac.uk/> [última consulta: 11 de febrero de 2023].

²³⁸ Doc. NU HCR/1P/4/Spa/Rev.4, *doc. cit.*, p. 204.

Convención o en el Protocolo, sino que admite las definiciones establecidas en instrumentos de organismos regionales como la OUA y la OEA.

Debido a la complejidad de las crisis de refugiados contemporáneas, se estima que seis de cada diez refugiados son reconocidos por un procedimiento *prima facie*²³⁹. Esto es debido al enfoque por el cual se procesan, en la mayoría de los países, las solicitudes de nacionales de países como Venezuela y Afganistán.

Autores como Szablewska y Karim²⁴⁰ enfatizan sobre la necesidad de afirmar la condición, bajo un enfoque *prima facie*, de refugiados *de facto*. Los refugiados *de facto* son aquellos que no entran en la definición tradicional de refugiado, pero que han sido desplazados ante un peligro inminente a la integridad física y/o emocional. Esto puede ser, por ejemplo, ante situaciones de hambruna, desastres naturales y efectos del cambio climático. Un refugiado *de facto* es una persona que solicitó sin éxito el estatus de refugiado en su país de residencia, pero que no puede o no quiere retornar a su país de origen por razones válidas²⁴¹. Empero, los individuos que se desplazan por motivos como éstos tienden a ser considerados migrantes económicos y no refugiados²⁴², como ve verá en el próximo apartado. Ante situaciones de esta índole, algunos Estados ofrecen “otras formas de ayuda humanitaria”, como protección temporal y aplazamiento de procesos de deportación (cuando se trata de un solicitante de asilo dentro del territorio del Estado en el que busca protección).

3. DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES

El presente apartado presenta las principales delimitaciones conceptuales de la figura del refugio y de otras afines a ella, con las que usualmente se confunde. Las figuras en cuestión son los desplazados internos, los solicitantes de asilo y, en una concepción más amplia, los migrantes. La diferenciación se basará en criterios geospaciales, procesales y jurídicos, principalmente.

²³⁹ JACOBSEN, K., *The Economic Life of Refugees*, West Hartford, 1° ed., Kumarian Press, 2005, p. 5.

²⁴⁰ SZABLEWSKA, N., Y KARIM, S., *op. cit.*, p. 200.

²⁴¹ MARIÑO MENÉNDEZ, F., “El Concepto de Refugiado en un Contexto de Derecho Internacional General”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 35, 1983, núm. 1., p. 345.

²⁴² MUÑOZ BRAVO, T., *op. cit.*, p. 144.

3.1 Refugiado vs. asilado

El término “asilo” suele confundirse con el de “refugio” y en ocasiones son empleados como sinónimos. Sin embargo, se refieren en realidad a distintas fases del proceso de búsqueda de protección de un Estado hacia una persona. Así pues, de acuerdo con C. San Juan, el asilo designa el “acto de admisión y protección de refugiados por parte de un Estado”²⁴³. Por otro lado, el refugio puede entenderse como una “situación transitoria de protección del refugiado hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país”²⁴⁴. El ACNUR define el asilo como “la concesión por un Estado de protección en su territorio a personas de otro Estado que huyen de persecución o peligro grave”²⁴⁵. En este sentido, en términos simples, un individuo que busca protección por motivos de persecución puede considerarse como asilado durante la duración del proceso de reconocimiento como refugiado.

Otra de las diferencias entre un asilado y un refugiado, aplicable en países como Canadá y Estados Unidos, es que el primero es un individuo que se encuentra ya dentro de las fronteras del Estado al que le solicita protección, o bien, en uno de sus puertos de entrada²⁴⁶. Contrario a ello, un refugiado es aquel que solicita protección desde un tercer país (es decir, que no es su país de origen y tampoco así el país donde espera ser reasentado). Mientras que los refugiados son mayormente referidos por el ACNUR hacia los países de acogida y/o de reasentamiento, gran parte de los asilados llegan por cuenta propia a los puertos de entrada.

Con base en criterios geográficos, el asilo puede dividirse en dos ámbitos: territorial y extraterritorial. Muñoz Bravo afirma que el asilo extraterritorial, también llamado diplomático, “se da cuando los Estados otorgan protección fuera de sus fronteras o de su territorio, en lugares que gozan de inmunidad, a personas que solicitan ayuda ante la persecución de la que son objeto por parte de autoridades”²⁴⁷. Por el

²⁴³ SAN JUAN, C., “Primera parte: informe general de la investigación”, en FRANCO, L. (coord.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo ‘asilo-refugio’ a la luz del Derecho Internacional*. San José, 1º ed., Editorama S.A., 2004, p. 36.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 37.

²⁴⁵ UNHCR, “Asylum”, *Master Glossary of Terms* [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/glossary/> [última consulta: 23 de febrero de 2023].

²⁴⁶ 8 U.S.C. § 1158(a).

²⁴⁷ MUÑOZ BRAVO, T., “Los retos de la ONU para alcanzar la gobernanza en materia de protección a desplazados forzados a 75 años de su fundación”, en PÉREZ, B., Y PÉREZ, G. (eds.), *A 75 años de la*

contrario, como su nombre lo indica, el asilo territorial se da dentro de las fronteras nacionales del país que otorga protección.

A partir de lo establecido en el artículo 14 de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”²⁴⁸ de 1948, toda persona que sufre de persecución tiene derecho a solicitar asilo (y disfrutar de él) en cualquier país²⁴⁹. Para Grahl-Madsen, la figura del asilo puede descomponerse en tres derechos: “el derecho de una persona a solicitar asilo; el derecho del Estado a otorgarlo; y el derecho de una persona a obtenerlo”²⁵⁰. Si bien existe consenso en la comunidad internacional sobre el derecho a solicitar asilo, no así con el derecho de obtenerlo.

Con apego al principio de soberanía nacional, cada país puede adoptar sus propios criterios para la solicitud de asilo²⁵¹. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, la ley estipula que será el Secretario de Seguridad Nacional quien determine la elegibilidad para solicitar asilo²⁵². Como resultado, sin importar el país de nacionalidad y el estatus migratorio, cualquier persona puede solicitar asilo si ha estado:

“... físicamente presente en Estados Unidos (no importa la forma como llegó) por menos de un año desde la fecha de su última entrada, a menos que pueda demostrar que cualifica para una excepción de este requisito, y demostrar que usted fue perseguido o que teme ser perseguido por su raza, religión, nacionalidad, opinión política, o por pertenecer a un cierto grupo social”²⁵³.

A pesar de que las figuras del asilo y del refugio son interdependientes, en su concepción moderna están sujetas a instrumentos de derecho internacional paralelos.

Organización de las Naciones Unidas, *Riesgos Globales*, Ciudad de México, 1° ed., Universidad Autónoma Metropolitana, 2021, pp. 141-162, p. 147.

²⁴⁸ NU, AG, Resolución 217(III), “Carta Internacional de los Derechos del Hombre”, del 10 de diciembre de 1948, artículo 14.

²⁴⁹ Antes de su aprobación, el borrador de la resolución fue enmendado para atender las preocupaciones de algunos Estados respecto del alcance del derecho a solicitar asilo. El texto original, antes de su enmienda, establecía que “toda persona tiene derecho a buscar y a que se le conceda, en otros países, asilo en caso de persecución”. La enmienda, que fue introducida por la delegación del Reino Unido, eliminó la obligación de otorgar asilo.

²⁵⁰ GRAHL-MADSEN, A., “The European Tradition of Asylum and the Development of Refugee Law”, *Journal of Peace Research*, vol. 3, 1966, núm. 3, p. 279.

²⁵¹ Es importante puntualizar que el sistema de asilo varía entre países, por lo que no todos los Estados solicitan que el asilado se encuentre ya dentro de su territorio o en algún puerto de entrada, como es el caso de México.

²⁵² 8 U.S.C. § 1158(b).

²⁵³ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2022. “Affirmative Asylum”, *U.S. Citizenship and Immigration Services* [en línea]. Disponible en: <https://www.uscis.gov/es> [última consulta: 21 de febrero de 2023].

Desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas, se llevaron a cabo intentos para crear y aprobar una convención sobre asilo territorial, como sí ocurrió eventualmente con los refugiados²⁵⁴. Sin embargo, no prosperó dado que los Estados consideran que la concesión de asilo debe quedar sujeta a su discrecionalidad. En 1952, el informe E/CN.4/669 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU²⁵⁵, concluyó que el rechazo de los Estados sobre la creación de dicha convención se basó en la inexistencia del “derecho al asilo” (por el contrario, reconocieron únicamente el derecho del Estado a extender su protección). También, debido a que consideraban “impracticable e indeseable imponer a los Estados la obligación antes de abrir su territorio a un número inconcebible de personas que pudieran tener derecho al asilo...”²⁵⁶.

Si bien no se logró adoptar una Convención, los Estados miembros de la ONU sí aprobaron una “Declaración sobre Asilo Territorial”²⁵⁷ en 1967, en la que se afirmó que el asilo se concede en el ejercicio de la soberanía de cada Estado²⁵⁸. Empero, la declaración incluyó la prohibición de negar la admisión del solicitante en la frontera y de devolverlo a su país de origen ante un peligro de persecución²⁵⁹. Con ello, se establecieron límites a la discrecionalidad de los Estados, aunque la declaración sí reconoce el derecho de un Estado a hacer excepciones por “razones fundamentadas de seguridad nacional o para salvaguardar a la población...”²⁶⁰.

La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y su Protocolo, a pesar de basarse en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, no afirman de forma explícita el derecho de las personas a solicitar asilo. La única referencia a esta figura se encuentra en el preámbulo, “considerando que la concesión del derecho de asilo puede

²⁵⁴ Previo a la creación de la ONU, algunos instrumentos que abordaron la figura del asilo fueron la “Convención de la Habana sobre el Asilo” de 1928, la “Convención de Montevideo sobre Asilo Político”, y la “Conferencia Mundial de Derechos Humanos” de 1933.

²⁵⁵ Doc. NU E/CN.4/669, “Commission on Human Rights: report of the 8th session, 14 April-14 June 1952”, de junio de 1952.

²⁵⁶ *Ibidem*, capítulo IV, sección b, párrafo 203.

²⁵⁷ NU, AG, Resolución 2312(XXII), *doc. cit.*

²⁵⁸ Artículo 1. “El asilo concedido por un Estado, en el ejercicio de su soberanía, a las personas que tengan justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluidas las personas que luchan contra el colonialismo, deberá ser respetado por todos los demás Estados”.

Ibidem, artículo 1, punto 1.

²⁵⁹ Artículo 3. “Ninguna de las personas a que se refiere el párrafo 1 del artículo 1 será objeto de medidas tales como la negativa de admisión en la frontera o, si hubiera entrado en el territorio en que busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución”.

Ibidem, artículo 3, punto 1.

²⁶⁰ *Ibidem*, artículo 3, punto 2.

resultar excesivamente onerosa para ciertos países...”²⁶¹, donde llama a la cooperación internacional para lograr una solución satisfactoria a los problemas de los refugiados. Esta ausencia fue deliberada, ya que los Estados parte buscaron eximirse de cualquier obligación futura de aceptar grupos de refugiados que no empataran con sus intereses de política interior y exterior. Islam sugiere que las partes “optaron deliberadamente por una Convención cautelosa y pragmática diseñada para resolver problemas pasados”²⁶².

En términos generales, muy pocos instrumentos internacionales expresan explícitamente el derecho a solicitar asilo. Para Wallace y Janeczko, gran parte del desarrollo de la figura del asilo en los últimos cincuenta años se ha dado desde el ámbito regional en detrimento del internacional²⁶³. Así pues, diversas convenciones han sido adoptadas en el seno de la Organización para la Unidad Africana, la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea, por mencionar algunas. En todas ellas, se reconoce el derecho a solicitar asilo²⁶⁴ y, en algunas (como la “Convención Americana de Derechos Humanos” de 1966), el derecho a obtenerlo²⁶⁵.

El derecho internacional afirma la existencia de la figura del asilo como anterior a la del refugio. Wallace y Janeczko consideran que la práctica de brindar asilo existía desde la antigua Grecia, y más tarde se arraigó en las tradiciones musulmanas y judeocristianas²⁶⁶. La figura del asilo surgió formalmente en el siglo XVII tras la huida de Francia de más de 200 mil hugonotes²⁶⁷, quienes por motivos de persecución religiosa buscaron protección en Holanda, Alemania y Prusia, entre otros lugares. Posteriormente, la revolución francesa de 1789 vio la consolidación del asilo por

²⁶¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, preámbulo, párrafo 4.

²⁶² ISLAM, R., *op. cit.*, p. 21.

²⁶³ WALLACE, R., Y JANECKO, F., *op. cit.*, p. 147.

²⁶⁴ El derecho a solicitar asilo conlleva uno subsecuente, el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a él. Así queda expresado en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (NU, AG, Resolución 217(III), *doc. cit.*, artículo 13, párrafo 2) y en la “Declaración sobre Asilo Territorial” (UN, AG, Resolución 2312(XXII), *doc. cit.*, preámbulo).

²⁶⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos, *doc. cit.*, capítulo II, artículo 22, punto 7.

²⁶⁶ Los primeros lugares de asilo fueron templos y sitios de culto, ya que “en virtud de su asociación con la divinidad [...] llegaron a ser considerados inviolables por los perseguidores”.

WALLACE, R., Y JANECKO, F., *op. cit.*, p. 134.

²⁶⁷ El término hugonotes surgió en el S. XVI para referirse a las personas de religión protestante en Francia. En 1598, mediante el Edicto de Nantes y tras las guerras civiles que azotaron el país como resultado de la reforma protestante iniciada por Martín Lutero en Alemania y replicada por Juan Calvino en Francia, el rey Enrique IV (convertido al catolicismo) concedió beneficios políticos y sociales a los hugonotes. En 1685, el Rey Luis XIV revocó el Edicto de Nantes, iniciando una persecución que resultó en la huida de 200 mil hugonotes. Para más información, véase: GARRIOCH, D., *The Huguenots of Paris and the Coming of Religious Freedom, 1685–1789*, Nueva York, 1º ed., Cambridge University Press, 2014.

motivos políticos, transformando esta práctica en un principio legal tras el surgimiento de los primeros tratados de extradición²⁶⁸ y la institucionalización del asilo diplomático. Con base en estos antecedentes, el asilo ha sido generalmente reconocido como una forma de protección ante persecución meramente política. Lo cierto es que esta figura se amplió con el paso del tiempo hasta abarcar todas las formas de persecución. Como se mencionó, hoy en día la mayor parte de las solicitudes de asilo se sustentan en persecución por motivos de raza y nacionalidad.

3.2 Refugiado vs. desplazado interno

Las personas desplazadas internas (comúnmente referidas como IDP, por sus siglas en inglés) son aquellas que han abandonado sus lugares de origen ante un temor de persecución. No obstante, a diferencia de un refugiado, no han cruzado ninguna frontera internacional, asentándose en otros territorios dentro de su país de origen. Se define como desplazado interno a una persona forzada a huir de su lugar de origen o de residencia habitual debido a “conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”²⁶⁹.

Lo anterior conlleva a que, de *iure*, cuenten aún con la protección de dicho Estado, incluso si se da el caso de que sea del propio gobierno de quien huye. Los desplazados internos se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad respecto de los refugiados, ya que tienden a permanecer cerca o incluso quedar atrapados en zonas de conflicto, en el fuego cruzado y en riesgo de ser utilizados objetivos. Muchos de los desplazados internos, sobre todo los que se han movido a causa de guerras y otros conflictos bélicos, “no gozan de ciertos derechos fundamentales y no tienen la oportunidad de ejercer el derecho de solicitar asilo fuera de su país”²⁷⁰.

Los desplazados internos no son considerados *ipso facto* como refugiados al no cumplir con el criterio establecido en la Convención de 1951 sobre encontrarse fuera del país de su nacionalidad. Empero, si siendo un desplazado interno decide cruzar su

²⁶⁸ El derecho internacional consuetudinario no obliga a un Estado a extraditar a una persona si no existe entre ambos países (donde se encuentra la persona y el Estado que solicita) un tratado de extradición.

²⁶⁹ Doc. NU E/CN.4/1998/53/Add.2, “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, del 11 de febrero de 1998, anexo I, punto 2.

²⁷⁰ Doc. NU HCR/1P/4/Spa/Rev.4, *doc. cit.*, p. 113.

frontera nacional ante la persistencia de un temor fundado de persecución, puede ampararse por la Convención y solicitar la condición de refugiado. Aun con ello, C. Phuong considera que no se puede adoptar la misma estrategia de protección para ambos, en el mismo sentido en que el reconocimiento de un desplazado interno “no puede crear derechos y obligaciones similares a los contenidos en la Convención de 1951”²⁷¹.

En 1998, la OCHA publicó los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”²⁷² con el propósito de codificar un marco jurídico para este grupo poblacional. En él se establecen los derechos y libertades de las IDP, que deberán garantizarse por parte de las autoridades nacionales. En este sentido, la protección de los desplazados internos recae en primera instancia en el gobierno del país de origen. Sin embargo, debido a la presunción de que gran parte de los desplazados internos carecen de esta protección de *facto*, el ACNUR incluye actualmente a los IDP dentro de su mandato. Adicionalmente, están amparados por el derecho internacional de los derechos humanos y por el derecho internacional humanitario.

3.3 Refugiado vs. migrante

Un migrante es una persona que ha abandonado su lugar de origen para asentarse en otro territorio, ya sea dentro de sus fronteras nacionales o más allá de ellas, de forma temporal o permanente. La migración, de acuerdo con Muñoz Bravo, puede dividirse en tres tipologías: espontánea, dirigida y forzada. La última, puede ser causada por “[...] intolerancia nacionalista, las guerras y conflictos bélicos, [...] y las persecuciones por motivaciones raciales, étnicas, ideológicas, religiosas y de preferencia sexual”²⁷³. En tal sentido, todo refugiado es un migrante; pero, no todo migrante es refugiado. La diferencia radica en los motivos por los cuales el individuo decide abandonar su lugar de origen. Si se trata de razones predominantemente económicas; esto es, ante la búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo y no ante temores fundados de persecución, un migrante no puede ser considerado refugiado.

²⁷¹ PHUONG, C., *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge, 1° ed., Cambridge University Press, 2005, p. 28.

²⁷² Doc. NU E/CN.4/1998/53/Add.2, *doc. cit.*

²⁷³ MUÑOZ BRAVO, T., 2021, *op. cit.*, p. 144.

En algunos casos, existe una delgada línea entre los migrantes económicos y los refugiados, debido a que las razones que conllevan a la búsqueda de mejores oportunidades pueden provenir del mismo contexto del que surge un temor fundado de persecución²⁷⁴. Sobre esta línea, J. Abrisketa afirma que, “en la práctica las motivaciones se entremezclan, [...] se trata por tanto de una distinción que obedece en último término a la categorización jurídica, pero que no necesariamente refleja la realidad”²⁷⁵.

De acuerdo con el manual del ACNUR, “detrás de las medidas económicas que afectan a los medios de vida de una persona pueden ocultarse intenciones o propósitos de orden racial, religioso o político dirigidos contra un grupo determinado”²⁷⁶. Si este es el caso, es decir, si existe una afectación a la forma de vida motivada por discriminación y que, en consecuencia, genere un temor fundado de persecución, la persona puede convertirse en refugiado. A este respecto, la ONU reconoce que a pesar de regirse por marcos jurídicos separados²⁷⁷, “los refugiados y los migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales, y [...] afrontan también muchos problemas comunes y tienen vulnerabilidades similares...”²⁷⁸.

Una diferencia elemental entre un refugiado y un migrante económico radica en la suposición de que un migrante sí continúa recibiendo la protección de su país, independientemente de si reside en él o no; esto es, que el migrante económico no se encuentra en peligro de persecución. Esta distinción es importante ya que los Estados pueden controlar, con base en el ejercicio de su soberanía, el flujo de migrantes económicos; no obstante, no deben incumplir con sus obligaciones internacionales de proteger a los refugiados dado que éstos carecen de la protección de sus propios países de origen. Algunos Estados, en un intento de limitar o de negar protección a quienes huyen de un peligro de persecución, consideran a los refugiados como migrantes económicos que buscan aprovecharse de los sistemas de asilo para acceder a beneficios

²⁷⁴ CORTÉS, K., “Are Refugees Different from Economic Immigrants? Some Empirical Evidence on the Heterogeneity of Immigrant Groups in the United States”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 86, 2004, núm. 2, p. 465.

²⁷⁵ ABRISKETA, J., *op. cit.*, p. 46.

²⁷⁶ Doc. NU HCR/1P/4/Spa/Rev.4, *doc. cit.*, p. 22.

²⁷⁷ Al respecto, la Dra. Joana Abrisketa destaca que “no existe una responsabilidad internacional respecto a los migrantes, equiparable a la de la obligación de proteger los derechos humanos que tienen todos los Estados como principio general, *erga omnes*”.

ABRISKETA, J., *op. cit.*, p. 48.

²⁷⁸ NU, AG, Resolución 71/1, “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”, del 19 de septiembre de 2016.

que no podrían obtener de otra forma²⁷⁹. Bajo esta perspectiva, Islam critica que los problemas de los refugiados sean vistos como “problemas de inmigración que caen directamente dentro de la jurisdicción soberana de los Estados”²⁸⁰ y que, por ende, no están sujetos al mandato de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”.

Los derechos de los migrantes, en cualquiera de sus tipologías, están amparados por el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, existen instrumentos que abordan la migración en distintos ámbitos, como el caso de la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, del 18 de diciembre de 1990²⁸¹; el “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, del 15 de noviembre de 2000²⁸²; y, más recientemente, el “Pacto Mundial para Migración Segura, Ordenada y Regular”, del 19 de diciembre de 2018²⁸³.

²⁷⁹ NATHWANI, N., *Rethinking Refugee Law*. La Haya, 1° ed., Brill Academic Publishers, 2003, p. 68.

²⁸⁰ ISLAM, R., *op. cit.*, p. 25.

²⁸¹ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, del 18 de diciembre de 1990. *United Nations Treaty Series*, núm. 39481, vol. 2220, p. 3.

²⁸² Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, del 15 de noviembre de 2000. *United Nations Treaty Series*, núm. 39574, vol. 2241, p. 507.

²⁸³ NU, AG, Resolución 73/195, “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”, del 19 de diciembre de 2018.

CAPÍTULO II. CONTENIDO DEL RÉGIMEN JURÍDICO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS Y LA POSICIÓN DE ESTADOS UNIDOS

El presente capítulo estudia los principales instrumentos jurídicos que conforman el régimen internacional de protección de los refugiados, enfocándose principalmente en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y en su Protocolo de 1967. El apartado 2 presenta otros instrumentos jurídicos coadyuvantes al régimen, enmarcados en áreas conexas del derecho y/o en ámbitos regionales. Finalmente, en la sección 3, el capítulo aborda los compromisos internacionales en materia de refugiados adquiridos por Estados Unidos, al ser caso de estudio de la presente investigación, a partir de los instrumentos jurídicos y acuerdos multilaterales de los que es parte.

1. LA CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951, SU PROTOCOLO DE 1967 Y LOS PRINCIPIOS IMPERATIVOS DE DERECHO INTERNACIONAL GENERAL

La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 es la base sobre la que se sustenta el derecho de los refugiados. Es, no solo el único instrumento de carácter universal para la protección de los refugiados (junto con su Protocolo de 1967), sino que además ha servido de punto de partida para la construcción de sistemas de refugio y de asilo a nivel tanto doméstico como regional. La Convención es la piedra angular del derecho de los refugiados, pero éste último se apoya también en el derecho internacional humanitario, del que emana; y en el derecho internacional de los derechos humanos, del que es interdependiente. Con base en lo anterior, en el presente apartado se revisarán las competencias, principios, derechos y responsabilidades contenidas en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y en su Protocolo. Asimismo, la sección 1.4 desarrolla los principios de *ius cogens* existentes en la materia.

1.1 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados

La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” fue creada, como se detalló en el Capítulo I, a partir del proyecto contenido en la Resolución 429(V) de la Asamblea General, “Proyecto de Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, del 14 de diciembre de 1950²⁸⁴; y, posteriormente, fue adoptada tras la aprobación del “Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas” (A/CONF.2/108), en julio de 1951. El principal objetivo de la Convención fue el establecimiento de responsabilidades de los Estados miembros de la ONU para coadyuvar con el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, facilitando la atención de las crisis de refugiados provocadas por la Segunda Guerra Mundial.

A diferencia de los documentos emanados de convenciones previas, delimita por primera vez el alcance de dichos derechos, considerando que deberían ser al menos equivalentes a las libertades de las que disfrutaban los ciudadanos extranjeros que viven legalmente en un país determinado y, en muchos casos, de las de los ciudadanos de ese Estado²⁸⁵. Adicionalmente, fija las responsabilidades de los Estados miembros y llama a la cooperación internacional para distribuir la carga generada por la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados²⁸⁶.

Otro de los mayores legados de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” fue la institucionalización del “principio de no devolución”²⁸⁷, que permeó en áreas conexas del derecho hasta convertirse en una de las normas consuetudinarias más importantes del derecho internacional. La Convención se fundamenta en dos principios adicionales igualmente importantes, a saber, el “principio de no discriminación”²⁸⁸ y el “principio de no penalización”²⁸⁹.

La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” entró en vigor en abril de 1954 tras la ratificación y/o adhesión de Alemania, Australia, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega y Reino Unido. Actualmente, 146 Estados son parte de la

²⁸⁴ La resolución 429(V) fue patrocinada por Australia, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo y la República Federal Alemana.

²⁸⁵ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, artículos 13, 15, 17, 18, 19 y 26.

²⁸⁶ *Ibidem*, preámbulo y artículo 35.

²⁸⁷ *Ibidem*, capítulo V, artículo 33.

²⁸⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo I, artículo 3.

²⁸⁹ *Ibidem*, capítulo V, artículo 31.

Convención, siendo el primero Dinamarca (ratificó en diciembre de 1952) y el más reciente Sudán del Sur (se adhirió en diciembre 2018)²⁹⁰.

1.1.1 Responsabilidades de los Estados parte: la “no devolución” y otros principios fundamentales

Al firmar y ratificar la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, un Estado se compromete a cumplir con las disposiciones estipuladas y acordadas en el texto, de acuerdo con el principio “*pacta sunt servanda*”²⁹¹ del derecho internacional.

Considerando lo anterior, los Estados parte de la Convención de 1951 deben respetar el principio fundamental de “no discriminación”, considerado tanto en la “Carta de las Naciones Unidas”²⁹² como en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”²⁹³. En su artículo 3, la Convención prohíbe la discriminación por motivos de raza, religión y país de origen²⁹⁴. En adición, dispone una “exención de reciprocidad”, que significa que “todo Estado otorgará a los refugiados el mismo trato que a los extranjeros en general y, [...] después de un plazo de residencia de tres años, [...] disfrutarán, en el territorio de los Estados contratantes, la exención de reciprocidad legislativa”²⁹⁵; es decir, que el refugiado quedará sujeto a las mismas leyes que los nacionales del determinado Estado. No obstante, también se estipula que ninguna disposición prohibirá a los Estados tomar medidas provisionales respecto de los refugiados en tiempos de guerra u otras circunstancias excepcionales con el fin de proteger la seguridad nacional²⁹⁶.

La “no penalización”, “no expulsión” y “no devolución” son otros de los principios básicos de la Convención. La “no penalización” requiere que un Estado

²⁹⁰ Para consultar la lista completa de los Estados miembros de la Convención de 1951, véase el Depositario de la Colección de Tratados de Naciones Unidas, estatus de los tratados, capítulo V, punto 2, en: UNTC, 2023. “Depositary: Status of Treaties” [en línea]. Disponible en: <https://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx?clang=en> [última consulta: 17 de febrero de 2023].

²⁹¹ *Pacta Sunt Servanda* es la locución latina de “los pactos deben ser cumplidos”. El artículo 26 de la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” (del 23 de mayo de 1969. *United Nations Treaty Series*, núm. 18232, vol. 1155, p. 331), estipula que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

²⁹² Carta de las Naciones Unidas, del 26 de junio de 1945. *United Nations Treaty Collection*, 59 Stat. 1031, T.S. 993, 3 Bevans 1153.

²⁹³ NU, AG, Resolución 217A(III), “Carta Internacional de los Derechos del Hombre”, del 10 de diciembre de 1948.

²⁹⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo I, artículo 3.

²⁹⁵ *Ibidem*, capítulo I, artículo 7.

²⁹⁶ *Ibidem*, capítulo I, artículo 9.

no imponga sanciones de carácter penal por ingreso y/o permanencia ilegal a quienes, habiendo llegado directamente del territorio donde su vida o su libertad fuera amenazada, “hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales”²⁹⁷.

De esta forma, no deberán aplicar a los movimientos de los refugiados restricciones distintas de las que sean necesarias, como estipula también el artículo 31. Dichas restricciones solo se aplicarán hasta que su estatus en el país sea regularizado o se obtenga la admisión en un tercer país²⁹⁸.

Tomando en cuenta que la mayoría de los solicitantes de asilo que ingresan de forma indocumentada a un país tienen un temor fundado de persecución, este temor basta para ser considerado como causa justificable para su ingreso al margen de la ley. Así se determinó tras las “Consultas Globales sobre la Protección Internacional”, celebradas por el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado para los Refugiados entre marzo de 2001 y mayo de 2002. El resultado de las consultas es el documento A/AC.96/961 del 27 de junio de 2002²⁹⁹. Por ello, los solicitantes de asilo no deben ser detenidos como forma de penalización. Sin embargo, si eso llega a suceder como medida excepcional³⁰⁰, debe seguirse el debido proceso y permitírsele representación legal y contacto con el ACNUR. En caso de que el individuo se encuentre en el país de acogida con miembros de su familia, éstos no deben ser detenidos por extensión y, mucho menos, separados, tal como se estipula en el “Manual para Parlamentarios no. 27” del ACNUR³⁰¹.

Goodwin-Gill afirma que pese a los principios de “no penalización” y “no detención”, el ACNUR tiene conocimiento de instalaciones de detención en puertos de entrada en países de América, Europa y Oceanía. En algunos casos, se trata de centros específicamente destinados a solicitantes de asilo; pero en otros Estados, los

²⁹⁷ *Ibidem*, capítulo V, artículo 31.

²⁹⁸ *Idem*.

²⁹⁹ Doc. NU A/AC.96/961, “Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional: Informe sobre las Reuniones del Comité Permanente (tercera vía)”, del 27 de junio de 2002.

³⁰⁰ Si se determina necesaria la detención, deberá juzgarse como caso individual con un fin legítimo y exclusivamente como medida de último recurso para proteger el orden público, la salud pública y/o la seguridad nacional.

³⁰¹ ACNUR, “Guía para la protección internacional de personas refugiadas y la creación de sistemas de asilo estatales”, *Manual para Parlamentarios*, núm. 27, 2017, p. 116.

solicitantes “pueden quedar sujetos al mismo régimen que los demás privados de libertad y no son segregados de los delincuentes u otros infractores”³⁰².

La “no expulsión” (artículo 32) se refiere a que ningún Estado deberá expulsar de sus fronteras a ningún refugiado por ingreso o permanencia ilegal, a no ser que constituya una amenaza a la seguridad nacional y/o al orden público. Se deberá permitir al refugiado “presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar [...] ante la autoridad competente”³⁰³. El Estado no debe expulsar a un solicitante de asilo cuyo caso se encuentra pendiente de resolución. En caso de la expulsión de un refugiado sea inminente, se debe conceder al individuo un tiempo razonable para buscar su admisión en otro país³⁰⁴.

Lauterpacht y Bethlehem consideran el principio de “no devolución” como una obligación inderogable al encarnar la esencia humanitaria de la Convención³⁰⁵. Con base en este principio³⁰⁶, contenido en el artículo 33, un Estado tampoco podrá devolver a los refugiados a ningún territorio donde su vida o libertad se encuentre en peligro por los motivos declarados en la definición de refugiado³⁰⁷ (a no ser, nuevamente, que constituya una verdadera amenaza para la seguridad nacional o que haya cometido un delito grave, siendo la devolución el último recurso³⁰⁸). Nuevamente, estos principios son considerados por la Convención debido a la

³⁰² GOODWIN-GILL, G., “El artículo 31 de la Convención de 1951 relativa al estatuto de los refugiados: la no penalización, la detención y la protección”, en FELLER, E., TÜRK, V., Y NICHOLSON, F. (eds.), *Protección de los refugiados en el Derecho Internacional, Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional*. Barcelona, 1º ed., Icaria Editorial, 2010, p. 207.

³⁰³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo V, artículo 32.

³⁰⁴ De acuerdo con Türk y Nicholson, en el siglo XXI los Estados miembros prestan más atención a las cláusulas de penalización y de expulsión por temor a que un terrorista pueda abusar de los canales de asilo para recibir protección de un Estado donde posteriormente planea perpetrar un ataque.

TÜRK, V., Y NICHOLSON, F., *op. cit.* p. 32.

³⁰⁵ LAUTERPACHT, E., Y BETHLEHEM, D., “El Alcance y Contenido del principio de no devolución: opinión”, en FELLER, E., TÜRK, V., Y NICHOLSON, F. (eds.), *Protección de los refugiados en el Derecho Internacional, Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional*. Barcelona, 1º ed., Icaria Editorial, 2010, p. 119.

³⁰⁶ El fundamento jurídico del “principio de no devolución” va más allá de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”. La “no devolución” se considera una norma del derecho internacional consuetudinario, lo que quiere decir que todo Estado debería respetar este principio independientemente de si es parte o no de la Convención. Siguiendo esta línea, cuando un Estado reclama a otro la extradición de un solicitante de asilo o de un refugiado (si existiese entre ambos países un tratado de extradición), el principio de “no devolución” deberá estar siempre por encima del compromiso de extradición si ésta representa para el individuo un peligro de persecución.

³⁰⁷ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo V, artículo 33.

³⁰⁸ En caso de que se decida la devolución de un extranjero por motivos de seguridad nacional, “el peligro para el país de asilo debe pesar más que el riesgo que correrá el refugiado tras su devolución”.

TÜRK, V., Y NICHOLSON, F., *op. cit.* p. 13.

presunción de que la búsqueda de asilo puede conllevar el quebrantamiento de leyes migratorias.

Para Goodwin-Gill, la única manera en la que un Estado puede garantizar el cumplimiento de su obligación para los principios previamente mencionados es llevar a cabo el examen de solicitud de asilo antes de que el individuo “se vea afectado por el ejercicio de la jurisdicción del Estado”³⁰⁹. Es menester puntualizar que los beneficiarios de los principios de “no discriminación”, “no devolución”, “no expulsión” y “no penalización” no se reducen únicamente a quienes han sido reconocidos como refugiados. De acuerdo con Lauterpacht y Bethlehem, cualquier persona que cumpla con las condiciones de la definición de refugiado “es un refugiado sin importar si se le ha reconocido como tal”³¹⁰. A partir de esta afirmación, un Estado miembro no debe discriminar, devolver, expulsar o penalizar a un individuo independientemente si se le ha concedido o no el estatus de refugiado.

Los Estados parte no pueden revocar, por voluntad, el reconocimiento de la condición de refugiado. Como se vio anteriormente, la Convención, con base en lo estipulado en el artículo 1, cesará de ser aplicable si la persona se ha acogido nuevamente a la protección de su país; si ha adquirido una nueva nacionalidad y se encuentra bajo la protección de dicho país; si recibe apoyo de otro organismo de Naciones Unidas (como la UNRWA); si ya no se encuentra más en peligro de persecución; si se ha encontrado para él una solución duradera; o si la persona ha cometido un delito grave o que contravenga la Carta de la ONU³¹¹. Por consiguiente, se asume que cualquier cese del reconocimiento de la condición de refugiado que no esté sustentado en alguno de los supuestos anteriores, podría interpretarse como una violación del Estado para con la Convención.

Otra de las responsabilidades de los Estados como partes de la Convención es proveer documentos de identidad (artículo 27) y documentos de viaje (artículo 28) que permitan a los refugiados circular dentro y fuera del territorio de acogida. Los documentos de viaje expedidos deberán ser reconocidos por el resto de los Estados

³⁰⁹ GOODWIN-GILL, G., 2010, *op. cit.*, p. 207.

³¹⁰ LAUTERPACHT, E., Y BETHLEHEM, D., *op. cit.*, p. 129.

³¹¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo I, artículo 1, incisos c a f.

miembros³¹². Finalmente, con relación a los compromisos para con los refugiados, se debe facilitar su naturalización lo más pronto posible, toda vez que se haya cumplido con el tiempo que demande la ley migratoria de cada país³¹³.

La Convención especifica que “ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgado por los Estados contratantes a los refugiados”³¹⁴. Esto implica, por un lado, que los derechos expresamente invocados en este instrumento son estándares mínimos de trato; y, por otro lado, que los Estados pueden determinar derechos adicionales que no estén especificados en dicho tratado.

Ahora bien, los Estados parte tienen también compromisos para con la Organización de las Naciones Unidas. Deben proporcionar al ACNUR, periódicamente, información acerca de la condición de los refugiados acogidos en sus territorios, acerca de las medidas tomadas para la implementación de las disposiciones de la Convención y, por supuesto, acerca de las leyes y normativas (implementadas y por implementar) relacionadas con los refugiados, como se estipula en los artículos 35 y 36. Asimismo, el instrumento alienta la cooperación internacional para facilitar y apoyar los esfuerzos tanto del ACNUR como de otros organismos internacionales que trabajan a favor de la protección de los refugiados.

1.1.2 Derechos y deberes de los refugiados

La Convención especifica los derechos de los refugiados, mismos que deben ser garantizados por el Estado que los recibe y reasenta. Así pues, todo refugiado tiene derecho a:

- Profesar la religión de su elección y educar a sus hijos con base en dicha fe (artículo 4)
- Adquirir bienes inmuebles e inmuebles (artículos 13 y 21)
- Recibir protección de la propiedad industrial y derechos de autor (artículo 14)

³¹² Con base en el “Acuerdo Intergubernamental sobre Documentos de Viaje” de octubre de 1946, ya sea que los Estados sean parte del acuerdo o bien, que no lo sean pero que reconozcan los documentos de viaje expedidos a raíz de tal acuerdo.

³¹³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo V, artículo 34.

³¹⁴ *Ibidem*, capítulo I, artículo 5.

- Participar en organizaciones y sindicatos bajo libre asociación (artículo 15)
- Acceder a los tribunales de justicia y recibir asistencia judicial (artículo 16)
- Emplearse en el mercado nacional, si bien el Estado puede aplicar algunas restricciones para proteger el mercado. En todo caso, estas restricciones no deberán aplicar a los refugiados con más de tres años de residencia en el país y/o que tenga un cónyuge y/o hijo de la nacionalidad de ese país (artículo 17)
- Trabajar por cuenta propia en ámbitos como agricultura, industria y comercio (artículo 18)
- Ejercer su profesión si es poseedor de un diploma reconocido por la autoridad del país de acogida (artículo 19)
- Acceder a los productos racionados en caso de que el país implemente un sistema de racionamiento de productos escasos (artículo 20)
- Recibir educación pública elemental y acceder a las oportunidades de becas (artículo 22)
- Recibir asistencia pública (artículo 23)
- Tener acceso a la seguridad social y a la protección de la legislación del trabajo (artículo 24)
- Acceder a apoyo administrativo en caso de necesitar documentación oficial (artículo 25)
- Circular libremente por el país (artículo 26)
- Ser gravados fiscalmente de forma tal que no se difiera o exceda de los impuestos exigidos a los nacionales, aunque sí podrán aplicar a los refugiados los impuestos normalmente gravados a los extranjeros (artículo 29)

Todos los artículos enlistados anteriormente tienen por objeto no solo garantizar la protección de los derechos humanos de todo individuo, sino que además buscan facilitar la integración del refugiado en su comunidad de acogida (asegurando, de esa forma, derechos económicos, políticos y sociales). Como se mencionó con anterioridad, para la mayoría de los derechos enlistados, la Convención determina que el Estado de acogida deberá conceder a los refugiados “el mismo trato que a sus nacionales y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros”³¹⁵. Deberá prevalecer siempre el principio

³¹⁵ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, artículos 13, 15, 17, 18, 19 y 26.

de unidad familiar, como se especifica³¹⁶, por lo que los derechos otorgados a los refugiados deben extenderse a sus familiares directos³¹⁷. Es menester mencionar que estos criterios aplican a los refugiados que se encuentran legalmente en el país de acogida. En caso de que el estatus migratorio sea distinto, la persona podría no tener acceso a estos derechos.

Con base en el artículo 2 de la Convención, todo refugiado tiene obligaciones para con el país que lo acoge y debe someterse a sus normas y leyes. En caso de no respetarlas e incurrir en delitos de cualquier índole, el Estado podrá juzgar al individuo de acuerdo con su legislación vigente, siempre y cuando ésta se ejecute con apego a los principios de derechos humanos (DD. HH). Finalmente, el artículo 5 determina que ninguna disposición “[...] podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados contratantes a los refugiados”³¹⁸.

1.1.3 Reservas a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el control sobre la implementación del tratado

La Convención de 1951, en su artículo 42, permite la formulación de reservas con respecto de las disposiciones del tratado: “en el momento de la firma de la ratificación o de la adhesión, todo Estado podrá formular reservas con respecto a artículos de la Convención...”³¹⁹. La “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” de 1969 define una reserva como una “declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, [...] con objeto de excluir o modificar los

³¹⁶ Así se afirmó en el “Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas” del 25 de julio de 1951 (Doc. NU A/CONF.2/108, *doc. cit.*, punto 3, inciso B).

³¹⁷ El derecho a la familia es un principio rector de los derechos humanos; por lo que el Estado debe tomar medidas encaminadas a preservar la unidad familiar. Ello beneficia no solo a los refugiados, sino también a los propios Estados receptores. De acuerdo con Jastram y Newland, la unidad familiar “incrementa la autosuficiencia de los refugiados y [...] promueve la sostenibilidad de soluciones duraderas”, como la repatriación voluntaria y/o el reasentamiento.

JASTRAM, K., Y NEWLAND, K., “La unidad familiar (Acta Final de la Conferencia de la ONU de 1951)”, en FELLER, E., TÜRK, V., Y NICHOLSON, F. (eds.), *Protección de los refugiados en el Derecho Internacional, Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional*. Barcelona, 1º ed., Icaria Editorial, 2010, p. 673.

³¹⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo I, artículo 5.

³¹⁹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo VII, artículo 42.

efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”³²⁰. La “Convención de Viena” también establece que un Estado podrá:

“... formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

- a) que la reserva este prohibida por el tratado;
- b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o
- c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado”³²¹.

A partir de lo dispuesto en el artículo 42 previamente mencionado, la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” permite la presentación de reservas para 31 de los 46 artículos del tratado, excluyendo de toda posibilidad de reserva aquellos que considera fundamentales como garantes mínimos de la protección de los refugiados, como los artículos que contienen los principios de “no discriminación, “no expulsión” y “no devolución”³²². Algunos de los Estados miembros que han presentado reservas y que, por ende, no aceptan parcial o enteramente algunas de las disposiciones del tratado, son España, Filipinas, Guatemala, Irlanda, México y Portugal. Actualmente, 52 Estados mantienen reservas (lo que representa el 36% del total de miembros), de los cuales Moldova es el que más tiene (diez reservas).

Las reservas están principalmente relacionadas con la compatibilidad de un artículo específico respecto de las leyes nacionales y con el grado de reconocimiento de ciertas responsabilidades. Por ejemplo, Fiji y Reino Unido solo aplican los artículos 24 y 25 en la medida en la que sus leyes nacionales lo permitan. Otras reservas limitan la aplicación de ciertos derechos con base en el estatus migratorio de los refugiados. De esta forma, Israel solo acepta proveer pasaportes a refugiados

³²⁰ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, *doc. cit.*, parte I., punto 2, inciso d.

³²¹ *Ibidem*, parte II, sección segunda, punto 19.

³²² Los artículos de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” que no admiten reservas, son: Artículo 1: definición del término refugiado; Artículo 3: no discriminación; Artículo 4: libertad de religión; Artículo 16: libre acceso a tribunales; Artículo 33: prohibición de expulsión y de devolución; Artículo 36: información sobre leyes y reglamentos nacionales; Artículo 37: relación de la Convención con leyes y reglamentos nacionales; Artículo 38: solución de controversias; Artículo 39: firma, ratificación y adhesión; Artículo 40: cláusula de aplicación territorial; Artículo 41: cláusula federal ; Artículo 42: reservas; Artículo 43: entrada de vigor del tratado; Artículo 44: procedimiento de denuncia; Artículo 45: revisión del tratado; Artículo 46: notificaciones al Secretario General.

que cumplan con ciertos criterios (reserva al artículo 28). Países como Botsuana y Zambia, por otro lado, expresan explícitamente que la Convención no los obliga a conceder a un apátrida una condición más favorable que la concedida a otros extranjeros en situaciones como las expresadas en el artículo 31 (sobre la no imposición de sanciones penales por entrada o estancia ilegal). Finalmente, países como Estonia, Etiopía y Malawi especifican qué artículos consideran como recomendaciones y no como responsabilidades jurídicamente vinculantes³²³.

En relación con el control sobre la implementación de la Convención, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 toda controversia entre las partes en relación con la aplicación o la interpretación de la Convención, “que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia”³²⁴ (CIJ). En 70 años de vigencia, este mecanismo nunca ha sido invocado³²⁵. Al respecto, Islam considera que el papel “minimalista” de la Corte en el proceso de determinación de refugiados no ha coadyuvado para “detener la interpretación politizada desenfrenada de las disposiciones de la Convención”³²⁶.

A partir de lo anterior, la principal limitante de la Convención es que carece de un órgano judicial (llámese, por ejemplo, un tribunal internacional para los refugiados) que se encargue de revisar las prácticas de los Estados y de garantizar así la implementación de las disposiciones del tratado. Como resultado, carece de un mecanismo para recibir quejas tanto de individuos como de Estados. En este sentido, si bien la Convención debería ser *de iure* jurídicamente vinculante, no lo es en la práctica ante la ausencia de medidas coercitivas. Y es que, de acuerdo con el artículo 35, el ACNUR es la entidad responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención, lo que hace a través de reportes a ECOSOC y a la Asamblea General, y de recomendaciones hacia los Estados miembros.

En virtud del mandato del ACNUR de otorgar protección internacional a los refugiados, amparado en el párrafo 8 de su Estatuto³²⁷ y en el artículo 35 de la

³²³ Artículos 23 y 24 para Estonia; 8, 9, 17 (2), y 22 (1) para Etiopía; y 7, 13, 15, 19, 22 y 24 para Malawi.

³²⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo VII, artículo 38.

³²⁵ El ACNUR podría, igualmente, solicitar a un Estado miembro presentar un caso (contra otro Estado parte) ante la CIJ. Sin embargo, esto tampoco ha sucedido.

³²⁶ ISLAM, R., *op. cit.*, p. 26.

³²⁷ “El Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados a quienes se extienda la competencia de la Oficina del Alto Comisionado, por los medios siguientes:

a) Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;

Convención³²⁸, el Alto Comisionado puede participar en procedimientos judiciales nacionales para garantizar que no se violen los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, siempre y cuando el Estado parte lo permita. Cuando un solicitante de asilo introduce una apelación por resolución negativa ante una instancia nacional, el ACNUR puede presentar un escrito bajo el recurso de *amicus curiae*³²⁹. No obstante, de acuerdo con Geoff Gilbert, el Alto Comisionado elige cuándo interactuar con los tribunales y cuándo no hacerlo: “el litigio estratégico es una forma de arte bien entendida y, de hecho, esencial en el campo de la protección internacional de los derechos humanos. Perder un caso puede retrasar el desarrollo de la ley por décadas”³³⁰.

-
- b) Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;
 - c) Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;
 - d) Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;
 - e) Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;
 - f) Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;
 - g) Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;
 - h) Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;
 - i) Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados”.

NU, AG, Resolución 428(V), *doc. cit.*, anexo I, capítulo II, punto 8.

³²⁸ “1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

a) La condición de los refugiados; b) La ejecución de esta Convención, y c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados”.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo VI, artículo 35.

³²⁹ Locución latina que significa “amigo de la corte”. Una persona o grupo que no es parte en una acción, pero que tiene un gran interés en el asunto, puede solicitar permiso al tribunal para presentar un escrito sobre la acción con la intención de influir en la decisión de dicho tribunal.

CORNELL LAW SCHOOL, 2017. “Amicus Curiae”, en: *Legal Information Institute* [en línea]. Disponible en: https://www.law.cornell.edu/wex/amicus_curiae [última consulta: 11 de febrero de 2023].

³³⁰ GILBERT, G., “UNHCR and Courts”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, 2016, núm. 4, p. 635.

1.2 El Protocolo de 1967

El “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”³³¹ es la única enmienda realizada, hasta el momento, a la Convención de 1951. El propósito fue anular el criterio espaciotemporal de la definición de refugiado y, así, ampliar el alcance del régimen de protección. De esta forma, se eliminaron los siguientes fragmentos de la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951: “como resultado de acontecimientos ocurridos hasta el 1 de enero de 1951” y “a consecuencia de tales acontecimientos”.

Hasta 1967, la Convención solo contemplaba la protección para personas que huyeron de sus países como resultado de acontecimientos emanados de la Segunda Guerra Mundial. En ese sentido, no se consideraban como refugiados, a efectos de este tratado, a personas que hubieran huido ante un temor de persecución por situaciones producidas más allá de 1951. Esto dejaba en el limbo a miles de nuevos refugiados en otras partes del orbe, ante conflictos como las Guerras de Indochina y la Guerra de Corea.

Debido a lo anterior, el informe anual de 1966 del Alto Comisionado para los Refugiados, Sadruddin Aga Khan, abordó la necesidad de ampliar el alcance de protección, incluyendo propuestas para ello³³². Como resultado, el Comité Ejecutivo del ACNUR presentó, en ese mismo año, un documento de adición al informe del Alto Comisionado, introduciendo el proyecto de protocolo a la Convención de 1951³³³. Este proyecto fue retomado por el Consejo Económico y Social, a través de la Resolución 1186(XLI), del 18 de noviembre de 1966:

“El Consejo Económico y Social,

1. Toma nota con aprobación de la adición al informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados relativa, entre otras cosas, a las medidas encaminadas a ampliar el alcance personal de la Convención...

³³¹ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, del 4 de octubre de 1967. *United Nations Treaty Series*, núm. 8791, vol. 606, p. 267.

³³² Doc. NU A/AC.96/346, “Proposed measures to extend the personal scope of the Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951”, del 12 de octubre de 1966.

³³³ Doc. NU A/6311/Rev.1/Add.1, “Adición al informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, de 1967.

2. Transmite dicho documento a la Asamblea General”³³⁴.

Una vez remitido a la Asamblea, El proyecto de “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” fue aprobado en Nueva York (EE. UU.) en enero de 1967, como resultado de la aprobación de la Resolución 2198(XXI) de la Asamblea General, citada en el capítulo I. La resolución fue patrocinada por Camerún, Gambia, la República Centroafricana, la Santa Sede y Senegal³³⁵.

El protocolo buscó, de esta forma, adaptarse a los contextos catalizadores de refugiados, como queda estipulado en su preámbulo:

“Considerando que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (denominada en lo sucesivo la Convención), sólo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951,

Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención,

Considerando conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite de 1.º de enero de 1951, ...”³³⁶

El artículo 1 del “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” determina que, como resultado de la eliminación del criterio espaciotemporal, los Estados parte deberán implementar las disposiciones del tratado sin ninguna restricción geográfica³³⁷. El mismo artículo especifica además que los Estados parte se obligan a cumplir con los artículos 3 a 34 de la Convención de 1951, por lo que quedan supeditados a ella de forma indirecta, sean o no sean parte.

El Protocolo entró en vigor en octubre de 1967 con las adhesiones de Camerún, Gambia, Senegal, Suecia y la Santa Sede. La primera adhesión fue la Santa Sede (junio

³³⁴ NU, ECOSOC, Resolución 1186(XLI), “Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: medidas encaminadas a ampliar el alcance personal de la Convención del 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados”, del 18 de noviembre de 1966.

³³⁵ NU, AG, Resolución 2198(XXI), *doc. cit.*

³³⁶ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, preámbulo.

³³⁷ *Ibidem*, capítulo I, artículo 1, punto 3.

de 1967), mientras que la última fue también la de Sudán del Sur. Son parte del Protocolo un total de 147 Estados³³⁸.

Algunos Estados son parte de la Convención, pero no del Protocolo, como es el caso de Madagascar y San Cristobal y Nieves. Por otro lado, Cabo Verde, Estados Unidos y Venezuela son parte del Protocolo mas no de la Convención. En consecuencia, son 143 los Estados que son parte de ambos instrumentos³³⁹. Actualmente, poco más de 40 miembros de la ONU no han adoptado aún alguno de los dos instrumentos; entre dichos miembros se encuentran países que albergan grandes cantidades de refugiados, como el caso de Arabia Saudita, India y Libia³⁴⁰.

El “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” también permite reservas al momento de la firma, ratificación y/o adhesión. Actualmente, 34 Estados mantienen reservas, esto es, un 23% del total de los Estados parte. China, El Salvador y Tanzania, por ejemplo, no aceptan el artículo 4 sobre la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para la resolución de controversias, en caso de no poder ser resueltas por otros medios³⁴¹. Algunas reservas solo son afirmativas, como las hechas respecto del punto 2 del artículo VII, que estipula que “las reservas formuladas por los Estados Parte en la Convención conforme al artículo 42 de la misma serán aplicables, a menos que sean retiradas, en relación con las obligaciones contraídas en virtud del presente Protocolo”³⁴². Tal es el caso de Israel, Letonia, Malta y los Países Bajos.

En el caso de Estados Unidos, también presentó reservas, principalmente relacionadas con aspectos del texto que son inconsistentes con la legislación estadounidense:

“Estados Unidos de América interpreta el Artículo 29 de la Convención como aplicable únicamente a los refugiados que son residentes en los Estados Unidos y se reserva el derecho de gravar a los refugiados que no son residentes de los Estados Unidos de acuerdo con sus reglas generales relativas a los no residentes extranjeros,

³³⁸ Para consultar la lista completa de los Estados parte del Protocolo de 1967, véase UNTC, 2023, *doc. cit.*, capítulo V, punto 5.

³³⁹ *Idem.*

³⁴⁰ La información se encuentra actualizada al 15 de mayo de 2023.

³⁴¹ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, artículo IV.

³⁴² Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, artículo VII, punto 2.

Los Estados Unidos de América aceptan la obligación del párrafo 1 (b) del artículo 24 de la Convención, excepto en la medida en que ese párrafo pueda entrar en conflicto en ciertos casos con las disposiciones del título II (vejez, sobrevivientes y seguro de invalidez) o el título XVIII (hospital y seguro médico para ancianos) de la Ley del Seguro Social. En cuanto a cualquier disposición de este tipo, Estados Unidos concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio un trato no menos favorable que el que se concede a los extranjeros en general en las mismas circunstancias”³⁴³.

1.3 Reafirmación de compromisos para con la Convención y/o el Protocolo

En diciembre de 2001, los Estados parte de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y/o del Protocolo se congregaron en Ginebra para la “Primera Reunión de Estados Parte”, no solo para conmemorar los primeros cincuenta años de la Convención sino para analizar la relevancia de ambos instrumentos de cara a los desafíos del nuevo milenio. El resultado de la reunión fue el documento HCR/MMSP/2001/0, “Declaración de los Estados Parte de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”³⁴⁴. En el preámbulo de la declaración, las partes reafirmaron su compromiso para “salvaguardar los valores y principios” de ambos instrumentos³⁴⁵. Además, reconocieron los desafíos de la protección de los refugiados de cara al nuevo milenio, en un complejo entorno caracterizado por (a) constantes conflictos armados y violaciones de derechos humanos; (b) diversos patrones de desplazamiento y flujos poblacionales; (c) altos costes de acoger un gran número de refugiados y de mantener los sistemas de asilo; (d) crecimiento del tráfico de personas; (e) dificultades para evitar el abuso de los sistemas de asilo; y (f) la ausencia de soluciones para los refugiados en situaciones prolongadas”³⁴⁶.

Esta identificación de los desafíos contemporáneos fue un paso importante porque se reconoció la necesidad de adaptar los instrumentos internacionales existentes a las nuevas tipologías de conflicto, generadoras de crisis de refugiados. Además de hacer

³⁴³ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, declaraciones y reservas.

³⁴⁴ Doc. NU “HCR/MMSP/2001/9”, “Declaración de los Estados parte de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”, del 16 de diciembre de 2001.

³⁴⁵ *Ibidem*, parte dispositiva, punto 2.

³⁴⁶ *Ibidem*, preámbulo, punto 6.

énfasis en el principio de “no devolución”³⁴⁷, los Estados parte hicieron un llamado para continuar desarrollando estrategias que permitan fortalecer la figura del asilo:

“Hacemos un llamamiento a todos los Estados, para que tomen o sigan tomando medidas que fortalezcan el asilo y hagan más efectiva la protección de acuerdo con los estándares internacionales aplicables, por medio de la adopción e implementación de legislación nacional sobre refugiados y de procedimientos para la determinación del estatuto de los refugiados y el tratamiento de los solicitantes de asilo y refugiados, prestando especial atención a los grupos vulnerables y a los individuos con necesidades especiales, incluyendo las mujeres, los niños y los ancianos”³⁴⁸.

Llamaron también a continuar contribuyendo financieramente para solventar los costos operativos del ACNUR, lo que incluye la atención de los campos de refugiados que se encuentran bajo su mandato. Esto es especialmente relevante si se toma en cuenta que menos del 1% del presupuesto del ACNUR proviene de la Organización de las Naciones Unidas, por lo que depende en gran medida de aportaciones de los Estados parte y de donaciones realizadas por individuos, por organismos internacionales y/o por el sector privado. De hecho, los recursos otorgados por solo veinte donantes representan el 95% del presupuesto total de la agencia³⁴⁹, lo que la convierte en una de las pocas agencias de la ONU que dependen casi enteramente de contribuciones voluntarias. Por otra parte, la reunión celebrada en Ginebra en diciembre de 2001 fue de gran utilidad para que los Estados miembros, toda vez que reconocieron que la prevención es la mejor forma de evitar nuevas olas de refugiados, se comprometieran a destinar esfuerzos para prevenir situaciones catalizadoras de desplazamientos humanos³⁵⁰.

1.4 Sobre los principios de *ius cogens* en la materia

Una de las piezas clave para garantizar la protección internacional de los refugiados es reconocer los principios rectores del régimen (“no discriminación”, “no devolución”, “no expulsión” y “no penalización”) como normas imperativas de derecho internacional. Conocidas también bajo la locución latina *ius cogens*, son normas que no

³⁴⁷ *Ibidem*, parte dispositiva, punto 13.

³⁴⁸ *Ibidem*, parte dispositiva, punto 6.

³⁴⁹ UNHCR, 2023, “Budget and Expenditure”, *op. cit.*

³⁵⁰ Doc. NU “HCR/MMSP/2001/9”, *doc. cit.*, parte dispositiva, punto 13.

permiten ninguna derogación y que “solo pueden ser modificadas por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”³⁵¹. Sobre esta línea, la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” de 1969 determina que:

“Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”³⁵².

El principio de “no discriminación” es *ius cogens* en todos los instrumentos del derecho internacional³⁵³, ya sea del derecho de los refugiados, derecho humanitario y derecho de los derechos humanos); toda vez que es considerado como un derecho fundamental del hombre, como se estipula en la “Carta Internacional de los Derechos del Hombre”³⁵⁴ de 1948. A pesar de ello, reportes del ACNUR y de organismos no gubernamentales han documentado diversos casos de violaciones sistemáticas al principio de “no discriminación” durante los procesos de adjudicación de la condición de refugiado y de solicitudes de asilo. La mayor parte de los casos se relaciona con discriminación por pertenencia a un grupo étnico o nacionalidad determinados. Así, por ejemplo, el sistema de cuotas por origen que históricamente Estados Unidos ha implementado puede ser juzgado como violatorio del principio de “no discriminación”, si bien el objetivo de este sistema (con base en el propio EE. UU.) es garantizar la heterogeneidad del programa de admisión de refugiados³⁵⁵.

El principio de “no penalización” no es, ahora bien, universalmente adoptado como *ius cogens*. Como se vio, el artículo 31 de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” que versa sobre la “no penalización” por entrada o presencia ilegal sí

³⁵¹ Doc NU A/74/10, “Informe de la Comisión de Derecho Internacional”, del 9 de Agosto de 2019.

³⁵² Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, *doc. cit.*, parte V, sección segunda, artículo 53.

³⁵³ Un ejemplo de jurisprudencia internacional al respecto es el caso “Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002)” (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006, p. 6.

³⁵⁴ NU, AG, Resolución 217(III), *doc. cit.*, preámbulo, párrafo 5.

³⁵⁵ El capítulo IV de la presente investigación abordará el sistema de cuotas por origen nacional implementado durante las primeras décadas de legislación migratoria en Estados Unidos.

admite reservas por parte de los Estados³⁵⁶. Como resultado, las crisis contemporáneas de refugiados han sido testigos de detenciones de refugiados y solicitantes de asilo en países como Grecia y Bulgaria, ambos miembros tanto de la Convención como del Protocolo.

El principio de “no devolución” es *ius cogens* en algunos instrumentos, como en las convenciones de refugiados de la OUA y la OEA, pero no en la Convención de 1951. En 1982, el Comité Ejecutivo del ACNUR observaba que “el principio de no devolución [...] adquiriría progresivamente el carácter de una norma perentoria del derecho internacional”³⁵⁷. Sin embargo, pese a que la Convención no permite reservas ni derogaciones al artículo 33 que estipula la prohibición de devolución del refugiado a un lugar donde su vida corra peligro, sí permite que los Estados nieguen la protección en una base caso por caso cuando existen motivos razonables para considerar al refugiado como una amenaza para el país. En innumerables ocasiones, muchos Estados han recurrido a esta excepción para negar la protección a personas *so* pretexto de proteger la seguridad nacional. Así sucedió, por ejemplo, durante la administración de Donald Trump en Estados Unidos. Mediante órdenes ejecutivas, se pausó temporalmente la admisión de refugiados para solicitantes de ciertas nacionalidades (como Irak, Libia y Siria) que la mencionada administración consideraba como patrocinadores del terrorismo³⁵⁸. Esta medida fue violatoria de la Convención dado que la aplicación de cualquier excepción debe efectuarse en una base caso por caso. Como se estudió anteriormente, si bien Estados Unidos no es miembro de la Convención, sí lo es del Protocolo, por lo que queda indirectamente supeditado al primero.

Por otro lado, tanto el ACNUR como diversas ONGs han documentado medidas coercitivas por parte de algunos Estados para que el solicitante de asilo retorne “voluntariamente”. A pesar de las medidas restrictivas, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha insistido, durante medio siglo, en la necesidad de implementar el “principio de no devolución” como *ius cogens*, independientemente de las circunstancias en las que arriba el solicitante de protección. A este respecto, en 1979, el Comité declaró

³⁵⁶ Como es el caso de Botsuana, Malta y Papúa Nueva Guinea. Grecia mantuvo una reserva a dicho artículo desde 1952 hasta 1978.

³⁵⁷ Doc NU A/37/12/Add.1, “Informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la labor realizada en su 33° periodo de sesiones (Ginebra, 11 a 20 de octubre de 1982)”, del 10 de noviembre de 1982, *Documentos Oficiales de la Asamblea General: trigésimo séptimo periodo de sesiones, suplemento no. 12a*.

³⁵⁸ Ésta y otras medidas de la administración Trump serán abordadas en el capítulo 5.1 de la presente investigación.

obligación humanitaria otorgar asilo (al menos temporalmente) a todos los tripulantes de embarcaciones que busquen refugio en aguas de un Estado costero³⁵⁹. Asimismo, en 1988 dispuso que “al igual que otras personas solicitantes de asilo, los pasajeros clandestinos deben recibir protección contra el regreso forzoso a su país de origen”³⁶⁰. Sobre este punto, Abrisketa afirma que en el contexto de la migración marítima, “el cumplimiento del deber de rescatar provoca tensiones en el derecho”³⁶¹, alimentadas por ambigüedades como (1) la determinación de quién (Estado) es el responsable del rescate (en el contexto de una entidad supranacional como la UE), (2) el hecho de que no existe una obligación (jurídica) de aceptar el desembarco, (3) la ausencia de una definición sobre en qué consiste un puerto seguro, entre otras³⁶².

En lo referente al “principio de no devolución” considerado en la “Declaración sobre Asilo Territorial”, los miembros pueden hacer excepciones a estos principios por “razones fundamentales de seguridad nacional o para salvaguardar a la población, como en el caso de una afluencia en masa de personas”³⁶³. Por otro lado, el artículo 3 de la “Convención contra la Tortura”³⁶⁴ que prohíbe la expulsión, devolución o extradición de una persona cuando existan razones para creer que estaría en peligro de tortura no puede ser reconocido como *ius cogens* debido a que la determinación de la posibilidad de dicho peligro queda a discreción del Estado que pretende expulsar, devolver o extraditar a un individuo. Aun con ello, Criddle y Fox-Decent argumentan que la “Convención contra la Tortura” ha contribuido más al principio de “no devolución” dado que es aplicable a toda persona, independientemente de si califica como refugiado bajo la definición reconocida por la “Convención de los Refugiados” de 1951, “incluso si ha cometido crímenes de guerra en el pasado o aspira a cometer terrorismo en el futuro”³⁶⁵.

³⁵⁹ Doc. NU A/HCR/34/12/Add.1, “Informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la labor realizada en su 30º período de sesiones (Ginebra, 8 a 16 de octubre de 1979)”, del 6 de noviembre de 1979. *Documentos Oficiales de la Asamblea General: trigésimo cuarto período de sesiones, suplemento no. 12a*.

³⁶⁰ Doc. NU A/43/12/Add.1, “Informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la labor realizada en su 39º período de sesiones (Ginebra, 3 a 10 de octubre de 1988)”, del 26 de octubre de 1988. *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, suplemento no. 12a*.

³⁶¹ ABRISKETA, J., *op. cit.*, p. 28.

³⁶² *Idem*.

³⁶³ NU, AG, Resolución 2312(XXII), *doc. cit.*, artículo 3, punto 2.

³⁶⁴ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, del 10 de diciembre de 1984. *United Nations Treaty Series, núm. 24841, vol. 1465, p. 85, parte I, artículo 3, punto 1*.

³⁶⁵ CRIDDLE, E., Y FOX-DECENT, E., *op. cit.*, p. 1079.

La no universalidad de los principios de “no penalización”, “no expulsión” y “no devolución” como normas imperativas del derecho internacional es una asignatura pendiente para el régimen de protección de los refugiados, al permitir la adopción de medidas de excepcionalidad para evitar cumplir con las disposiciones de los tratados de los que son parte. De hecho, existen medidas que pueden conducir a la expulsión y devolución de un refugiado y/o solicitante de asilo que no necesariamente se consideran como una violación de los principios, como los acuerdos de “tercer país seguro”. Un “tercer país seguro” es un país donde una persona, que pasa por ese país, podría haber presentado una solicitud de protección como refugiado³⁶⁶. Conforme a lo anterior, un país puede negar una solicitud de asilo si, antes de la llegada a su territorio, el individuo estuvo presente en un país donde su vida no corre peligro y, por consiguiente, donde pudo haber presentado una solicitud de asilo³⁶⁷. Debido a lo anterior, tratar el principio de “no devolución” como norma *ius cogens* impediría a los Estados devolver a los refugiados incluso ante circunstancias como “solicitudes de extradición, afluencias masivas de migrantes o posibles amenazas para la salud asociadas con una pandemia mundial”³⁶⁸.

Por otro lado, el no reconocimiento universal de los principios fundamentales del régimen de protección de los refugiados como *ius cogen* se ve dificultado por la existencia de un contenido divergente en cuanto a normas de derecho interno en materia de asilo y protección de refugiados entre los Estados, lo que origina “grados de protección asimismo divergentes para personas *per hypothesis* en situación idéntica”³⁶⁹, como afirma Mariño Menéndez. Finalmente, tomando en cuenta que, como se mencionó en líneas anteriores, no existe tribunal que vele por la implementación de las disposiciones de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, brindar protección efectiva a los refugiados sin reconocer los principios de “no devolución”, “no expulsión” y “no penalización” como *ius cogens*, es materia compleja.

³⁶⁶ “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 (refundición), del 26 de junio de 2013”. *Diario oficial de la Unión Europea*, L 180/60).

³⁶⁷ Países como Canadá y Estados Unidos han celebrado acuerdos de “tercer país seguro”. De acuerdo con la Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos, estos acuerdos “solo pueden celebrarse si los refugiados del tercer país están a salvo de la persecución y tienen acceso a un procedimiento completo y justo para resolver sus solicitudes de protección” (8. U.S.C. §1182).

³⁶⁸ CRIDDLE, E., Y FOX-DECENT, E., *op. cit.*, p. 1075.

³⁶⁹ MARIÑO MENÉNDEZ, F., *op. cit.*, p. 349.

2. OTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS

La “Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados” y su Protocolo de 1967 son los únicos instrumentos de carácter universal enfocados en regular la protección de los refugiados. No obstante, han inspirado la creación de instrumentos regionales que fortalecen el sistema de protección y la salvaguarda de los principios contenidos en la Convención. En el derecho internacional existen otros instrumentos que abarcan aspectos y/o principios relacionados con la protección de refugiados, como el principio de “no devolución” y el derecho de las personas a buscar asilo. Estos, han sido principalmente abordados en tratados y acuerdos promovidos por otras agencias y órganos subsidiarios de Naciones Unidas. Estos instrumentos serán estudiados en el presente apartado.

2.1 Instrumentos regionales para la protección de los refugiados

A continuación, se desarrolla una selección de los instrumentos regionales más destacados para la protección de los refugiados. En consecuencia, la lista presentada no es exhaustiva.

2.1.1 África

La Organización para la Unidad Africana (OUA)³⁷⁰ adoptó en 1969 la “Convención que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África”³⁷¹, que entró en vigor en junio de 1974³⁷². Esta convención adoptó la definición del Protocolo de 1967, pero ampliando el espectro de protección. En su artículo 1, determina que:

“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 gravemente el orden público en una

³⁷⁰ La OUA fue fundada en 1963 y reemplazada en 2002 por la Unión Africana.

³⁷¹ Convención que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, del 10 de septiembre de 1969. *United Nations Treaty Series*, núm. 17955, vol. 1144, p. 123.

³⁷² En 1965, los Estados miembros de la Organización para la Unidad Africana aprobaron la “Declaración sobre el problema de la subversión y la Resolución sobre el problema de los Refugiados”, adoptada en Acra, Ghana. Ésta, fue el precedente de la convención de 1969.

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”³⁷³.

La definición de refugiado contenida en la convención de la OUA fue adoptada, posteriormente, por organismos y convenciones regionales de América Latina y Asia, lo que ha significado uno de los mayores legados de dicha organización. Otro de los aspectos más destacados de este tratado es que es el único instrumento de carácter regional (en materia de refugiados) que es jurídicamente vinculante.

El artículo 2 de esta convención determina que el asilo representa un acto pacífico y humanitario; en caso de que un Estado miembro tenga dificultades para garantizar la concesión del derecho de asilo, podrá solicitar apoyo a otros Estados quienes, “en el espíritu de la solidaridad africana y la cooperación internacional, tomarán las medidas adecuadas para aligerar la carga del Estado que concede el asilo”³⁷⁴.

Otros instrumentos africanos que contribuyen directa o indirectamente a la protección de los refugiados son: la “Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos”³⁷⁵, del 27 de junio de 1981; la “Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño”³⁷⁶, del 1 de julio de 1990; el “Protocolo sobre los Derechos de la Mujer en África”³⁷⁷, del 11 de julio de 2003; así como la “Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)”³⁷⁸, del 23 de octubre de 2009.

³⁷³ Convención que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, *doc. cit.*, artículo 1, inciso 2.

El inciso 1 del artículo 1 contiene la definición de refugiado de la “Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados”. El inciso 2, añade la definición ampliada de refugiado.

³⁷⁴ *Ibidem*, artículo 2, inciso 4.

³⁷⁵ Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, del 27 de junio de 1981. *United Nations Treaty Series*, núm. 26363, vol. 1520, p. 217.

³⁷⁶ Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, del 1 de julio de 1990. *OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols & Charters*, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990).

³⁷⁷ Protocolo sobre los Derechos de la Mujer en África, del 11 de julio de 2003. *OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols & Charters*.

³⁷⁸ Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), del 23 de octubre de 2009. *OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols & Charters*.

2.1.2 América

En noviembre de 1984, México y los países que integran la región de Centroamérica (desde Guatemala hasta Panamá) adoptaron en Colombia la “Declaración de Cartagena sobre los Refugiados”³⁷⁹, como resultado del “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”. La “Declaración de Cartagena” adopta la terminología de refugiado establecida en la Convención del 51 y en el Protocolo del 67, con el objetivo de “diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes”³⁸⁰. En este sentido, toma como base la definición de refugiado de la Convención de 1951, aunque delimita aún más las situaciones debido a las cuales una persona puede verse forzada a abandonar su país de origen, de manera que también amplía la cobertura de protección a personas cuya situación no se incluye en la Convención. Por consiguiente, inspirándose en la definición contenida en la convención de la Organización para la Unidad Africana, considera que:

“... la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados 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”³⁸¹.

Es importante destacar que, anterior a esta declaración, América Latina había desarrollado ya, desde décadas atrás, un sistema de protección para quienes solicitan asilo, enfocado tanto en asilo diplomático como territorial. Como ejemplos, destacan la “Convención sobre el Asilo”³⁸², del 20 de febrero de 1928; la “Convención sobre Asilo Político”³⁸³, del 26 de diciembre de 1933; el “Tratado sobre Refugio y Asilo

³⁷⁹ Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, adoptada por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, del 22 Noviembre 1984. *Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados de la OEA*.

³⁸⁰ *Ibidem*, conclusiones y recomendaciones, punto II, inciso b.

³⁸¹ *Ibidem*, conclusiones y recomendaciones, punto III, tercera conclusión.

³⁸² Convención sobre el Asilo, firmada en la Habana en la Sexta Conferencia Internacional Americana, del 20 de febrero de 1928. *Serie sobre Tratados, OEA, No. 34, A-23*.

³⁸³ Convención sobre Asilo Político, firmada en Montevideo en la Séptima Conferencia Internacional Americana, del 26 de diciembre de 1933. *Serie sobre Tratados, OEA, No. 34, A-37*.

Políticos”³⁸⁴, del 4 de agosto de 1939; y la “Convención sobre el Asilo Territorial”³⁸⁵, del 28 de marzo de 1954. Como antecedente directo de la “Declaración de Cartagena”, se encuentran las conclusiones y recomendaciones del “Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”³⁸⁶, del 15 de mayo de 1981.

Ahora bien, la “Declaración de Cartagena” sirvió de referente para la creación de la “Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos”³⁸⁷ en 1989, que adoptó los “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”³⁸⁸, del 31 de mayo de 1989 y, posteriormente, la “Declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas para optimizar la aplicación del derecho de los refugiados y atender satisfactoriamente los intereses legítimos de los Estados”³⁸⁹, del 11 de mayo de 1999.

A pesar de que la “Declaración de Cartagena” surgió para abordar y atender los problemas de los refugiados en Centroamérica, ha sido adoptada también por países de Sudamérica. En total, son 14 los Estados que han incorporado las disposiciones de la “Declaración de Cartagena” en sus legislaciones nacionales, aunque que el instrumento no es jurídicamente vinculante. Los Estados en cuestión son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay³⁹⁰.

Existen otros instrumentos relevantes en las Américas para la protección de los refugiados, entre los que se encuentran la “Declaración Americana de los Derechos

³⁸⁴ Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos, del 4 de agosto de 1939. *Textos de los Tratados de Montevideo sobre Derecho Internacional Privado*, (OEA/Ser.K/Xxi.2), F-10.

³⁸⁵ Convención sobre Asilo Territorial, del 28 de marzo de 1954. *United Nations Treaty Series*, núm. 24378, vol. 1438, p. 127; *Serie sobre Tratados, OEA, No. 19, A-47*.

³⁸⁶ Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina (Coloquio de Tlatelolco): Conclusiones y Recomendaciones, del 15 de mayo de 1981. *Instituto de Investigaciones Jurídicas del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Serie E, núm. 14*.

³⁸⁷ Resoluciones AG/RES/42/110, “Asistencia a los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas de Centroamérica”, del 7 de diciembre de 1987; y AG/RES/43/118, “Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos”, del 8 de diciembre de 1988.

³⁸⁸ Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina, del 31 de mayo de 1989. *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, CIREFCA 89/9*.

³⁸⁹ Declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas en el derecho de los refugiados en América Latina y el Caribe, del 11 de mayo de 1999. *Seminario Regional sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados*.

³⁹⁰ ACNUR, 2017, *op. cit.*, p. 21.

y Deberes del Hombre”³⁹¹, del 2 de mayo de 1948; la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”³⁹², del 22 de noviembre de 1969; así como las siguientes Convenciones Interamericanas: “...para prevenir y sancionar la Tortura”³⁹³, del 12 de septiembre de 1985, “...sobre desaparición forzada de personas”³⁹⁴, del 9 de junio de 1994; y “...para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra a mujer”³⁹⁵, también del 9 de junio de 1994.

2.1.3 Asia

La cooperación interregional asiática ha rendido frutos también en el ámbito del derecho internacional de los refugiados. Con respecto de esto, en 1966, los miembros que integran la Organización Jurídica Consultiva Asiático-Africana³⁹⁶ (AALCO, por sus siglas en inglés) firmaron los “Principios de Bangkok sobre el Estatuto y Trato de los Refugiados”³⁹⁷, que entraron en vigor hasta 2001. Su aportación en relación con las convenciones anteriores se encuentra principalmente en el artículo 9 sobre “derechos de compensación”, que establece que un refugiado tendrá derecho a recibir una indemnización del Estado del que huyó y al cual, debido a esas circunstancias, es incapaz de retornar³⁹⁸. Tal indemnización puede darse por lesiones corporales, privación de la libertad, violación de derechos y destrucción de bienes, entre otros; ya sea que hayan sido producidos por el propio Estado o como resultado de la ausencia de orden público. El Secretario General de las Naciones Unidas, como se propone en los Principios de Bangkok, será la autoridad

³⁹¹ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada por la Novena Conferencia Internacional Americana, del 2 de mayo de 1948; Doc NU E/CN.4/122/Rev.1, “American Declaration on the Rights and Duties of Man / adopted by the 9th International Conference of American States”, del 8 de octubre de 1948.

³⁹² Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969. *Serie de Tratados OEA, No. 36, B-32*; American Convention on Human Rights “Pact of San José, Costa Rica”, del 22 de noviembre de 1969. *United Nations Treaty Series, núm. 14691, vol. 1001*, p. 45.

³⁹³ Convención Americana para prevenir y sancionar la tortura, del 9 de diciembre de 1985. *Serie de Tratados OEA, No. 67, A-51*.

³⁹⁴ Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, del 9 de junio de 1994. *Serie de Tratados OEA, A-60*.

³⁹⁵ Convención Americana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, del 9 de junio de 1994. *Serie de Tratados OEA, A-61*.

³⁹⁶ La Organización Consultiva Jurídica Asiática-Africana es un organismo intergubernamental multi-sede establecido en 1956 y conformado por 47 Estados.

³⁹⁷ Principios de Bangkok sobre el Estatuto y Trato a Refugiados, adoptados en la 8° sesión anual del Comité Jurídico Consultivo de la AALCO, del 31 de diciembre de 1966.

³⁹⁸ *Ibidem*, artículo 9, párrafo 1.

competente para determinar qué agencia u organismo sería responsable de resolver controversias en caso de que las partes, en primera instancia, no lleguen a un acuerdo³⁹⁹.

Por otra parte, los “Principios de Bangkok” consideran también el principio de “distribución de carga”, basado en la solidaridad internacional y que aplica a todos los aspectos del sistema de protección de refugiados, desde el desarrollo y fortalecimiento de un marco normativo, la implementación de medidas de protección y asistencia para los refugiados, hasta la contribución con organismos internacionales⁴⁰⁰. A diferencia de las resoluciones de otras convenciones y/o declaraciones, los “Principios de Bangkok” están pensados para ser aplicados por toda la comunidad internacional y no exclusivamente por los países miembros de la AALCO:

“En todas las circunstancias, el respeto de los principios humanitarios fundamentales es una obligación para todos los miembros de la comunidad internacional. Dar efecto práctico al principio de solidaridad internacional y el reparto de la carga facilita considerablemente el cumplimiento de las responsabilidades de los Estados a este respecto”⁴⁰¹.

Algunos mecanismos adicionales aplicables para la protección de los refugiados en la región de Asia son: la “Convención sobre Arreglos Regionales para la Promoción del Bienestar Infantil en Asia Meridional”⁴⁰², del 6 de enero de 2002; y la “Carta Social”⁴⁰³, del 4 de enero de 2004, ambos adoptados por los países miembros de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC, por sus siglas en inglés). En adición, se encuentra la “Declaración de Derechos Humanos”⁴⁰⁴ del 19 de noviembre de 2012, convenida por los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

³⁹⁹ *Ibidem*, artículo 9, párrafo 3.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, artículo 10, párrafos 1 a 4.

⁴⁰¹ *Ibidem*, artículo 10, párrafo 5.

⁴⁰² Convención sobre Arreglos Regionales para la Promoción del Bienestar Infantil en Asia Meridional, adoptada en la 11^o cumbre de miembros del SAARC, del 6 de enero de 2002.

⁴⁰³ Carta Social de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional, del 4 de enero de 2004.

⁴⁰⁴ Declaración de Derechos Humanos, adoptada por la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, del 19 de noviembre de 2012.

2.1.4 Europa

En términos de instrumentos regionales para el desarrollo del derecho internacional de los refugiados, la Unión Europea (UE) posee el sistema más completo y homogéneo. El primer paso para la construcción de políticas regionales en materia de asilo se dio a través del “Convenio de Dublín”⁴⁰⁵ del 19 de agosto de 1997, firmado originalmente por 12 Estados⁴⁰⁶. Este convenio tenía por objetivo la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros de la (entonces) Comunidad Europea. El camino hacia la armonización de las políticas de asilo continuó con el “Tratado de Ámsterdam”⁴⁰⁷ del 10 de noviembre de 1997, mediante el cual se estableció que las políticas de asilo serían parte de las competencias de la UE; es decir, se “comunitarizaron”⁴⁰⁸, en palabras de Joana Abrisketa. Para cumplir con las disposiciones del tratado, en una reunión del Consejo Europeo celebrada en Tampere (Finlandia) en 1999, se acordó la creación de un sistema común de asilo y la “aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado”⁴⁰⁹.

El “Sistema Europeo Común de Asilo” (SECA) se creó con el objetivo de constituir una política común en materia de asilo. El SECA puede definirse como el “conjunto de estándares mínimos aplicables a los solicitantes de asilo en la UE”⁴¹⁰. Asimismo, representa:

“...uno de los elementos constitutivos del objetivo de la Unión Europea de establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia abierto a quienes, impulsados por las circunstancias, busquen legítimamente protección en la Unión”⁴¹¹.

⁴⁰⁵ Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas - Convenio de Dublín, del 19 de agosto de 1997. *Diario Oficial n° C 254 de 19/08/1997 p. 0001 – 0012*.

⁴⁰⁶ ABRISKETA, J., *op. cit.*, p. 75.

⁴⁰⁷ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, del 10 de noviembre de 1997. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (n° C 340, p. 0001 – 0144).

⁴⁰⁸ ABRISKETA, J., *op. cit.*, p. 63.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, p. 64.

⁴¹⁰ ABRISKETA, J., *op. cit.*, p. 76.

⁴¹¹ Tratado de Ámsterdam por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, *doc. cit.*, preámbulo, punto 2.

De acuerdo con Abrisketa, el SECA “encarna el marco regional sobre el régimen de asilo más desarrollado del mundo”⁴¹², al imponer obligaciones (a los Estados) de los que carecen otros sistemas de asilo regionales: gestionar la entrada de solicitantes a través de la designación de un solo Estado como responsable, así como “armonizar los estándares nacionales sobre asilo para prevenir los movimientos internos entre los Estados miembros”⁴¹³.

El SECA fue inicialmente regido por el “Reglamento de Dublín II”⁴¹⁴, que reemplazó al “Convenio de Dublín” de 1997. También se adoptaron directivas sobre condiciones de acogida⁴¹⁵ y sobre la determinación de la condición de refugiado⁴¹⁶. Actualmente, el SECA se rige por el Reglamento No. 604/2013, mejor conocido como “Reglamento de Dublín III”⁴¹⁷, del 26 de junio de 2013. El reglamento está conformado por instrumentos para la acogida y protección de los refugiados; normas para los procedimientos de asilo y de reasentamiento; y, como ya se mencionó, criterios para determinar cuál Estado miembro deberá procesar una determinada solicitud⁴¹⁸.

Pese a las virtudes del SECA, también posee importantes limitaciones. Según Abrisketa, ya desde 2001 (durante el proceso de reforma que derivó en el “Reglamento de Dublín III”) el ACNUR consideraba “inapropiado atribuir la responsabilidad de considerar las solicitudes de asilo a un Estado por el mero hecho de que el demandante se halle físicamente presente en su territorio”⁴¹⁹. Lo anterior debido a que la presencia en el territorio puede ser “resultado de circunstancias

⁴¹² ABRISKETA, J., *op. cit.*, p. 78.

⁴¹³ *Idem*.

⁴¹⁴ Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. *Diario Oficial n° L 050 de 25/02/2003 p. 0001 – 0010*.

⁴¹⁵ Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo. *Diario Oficial n° L 031 de 06/02/2003 p. 0018 – 0025*.

⁴¹⁶ Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. *Diario Oficial de la Unión Europea L 326/13*.

⁴¹⁷ Reglamento (UE) No. 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido), del 26 de junio de 2013. *Diario Oficial de la Unión Europea, L 180/31*.

⁴¹⁸ La reforma de 2013 que dio paso al “Reglamento de Dublín III” permitió, como considera Abrisketa, que el SECA fuera más allá de solo regular qué Estado debe procesar las solicitudes de asilo, ya que también reconoció al solicitante como un titular de derechos.

ABRISKETA, J., *op. cit.*, p. 75.

⁴¹⁹ *Ibidem*, p. 151.

fortuitas”⁴²⁰, lo que al mismo tiempo afecta especialmente a los Estados fronterizos, alterando la distribución de la carga entre los miembros de la UE. En virtud de ello y ante la coyuntura de las crisis migratorias en el mediterráneo desde 2013, se han presentado propuestas para reformar el “Reglamento de Dublín III”: El esfuerzo más reciente es el proceso impulsado por la Comisión Europea, con el objetivo de: “1. Contribuir al enfoque global de la gestión del asilo; 2. Hacer del SECA un sistema más eficiente y resistente a las presiones migratorias; 3. Eliminar los factores de atracción; y 4. Prestar mayor apoyo a los Estados miembros más afectados”⁴²¹.

Otro instrumento de la Unión Europea con incidencia en la protección de refugiados es la “Carta de los Derechos Fundamentales”⁴²², proclamada en el año 2000 por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, en Niza (Francia). Incorpora el concepto de asilo “en tanto que derecho subjetivo”⁴²³ e incluye lineamientos sobre protección y sobre los principios de no devolución, no expulsión y no extradición en situaciones donde exista un alto riesgo de vulneración de derechos humanos⁴²⁴. La “Carta de los Derechos Fundamentales” se convirtió en un instrumento jurídicamente vinculante a partir del 2009, tras la entrada en vigor del “Tratado de Lisboa”⁴²⁵. Debido a ello, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene competencia para “interpretar los instrumentos de asilo y pronunciarse sobre posibles infracciones por parte de alguno de los 27 países miembros. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también tiene jurisdicción sobre estos temas.

En Europa, en el marco del Consejo de Europa, otros instrumentos que coadyuvan en la protección de los refugiados son: el “Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”⁴²⁶, del 4 de

⁴²⁰ *Idem*.

⁴²¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023. “Reforma del sistema de asilo de la UE” [en línea]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/#proposals> [última consulta: 20 de febrero de 2023].

⁴²² Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, del 18 de diciembre de 2000. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, (2000/C 364/01).

⁴²³ ABRISKETA, J., *op. cit.*, p. 45.

⁴²⁴ Antes de la adopción de la “Carta de Derechos Fundamentales”, Europa era el único continente, además de Asia, que no reconocía el derecho al asilo.

⁴²⁵ Tratado de Lisboa por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, del 17 de diciembre de 2007. *Diario Oficial de la Unión Europea*, (2007/C 306/01).

⁴²⁶ Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del 4 de noviembre de 1950. *Council of Europe Treaty Series*, ETS no.5.

noviembre de 1950, y sus subsecuentes protocolos⁴²⁷; el “Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos y Degradantes”⁴²⁸, del 26 de noviembre de 1987; y el “Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Niños contra la Explotación y el Abuso Sexual”⁴²⁹, del 25 de octubre de 2007.

2.1.5 Medio Oriente y el Magreb

En lo que respecta a la región de Medio Oriente y el Magreb, destaca la convención adoptada por la Liga Árabe de Naciones⁴³⁰ en 1994, denominada “Convención para Regular el Estatus de los Refugiados en Países Árabes”⁴³¹. Esta convención buscaba responder a coyunturas de la región de Medio Oriente, como el artículo 12 que determina que los refugiados se abstendrán de cometer actos terroristas u otro tipo de actividad subversiva. En la misma línea, el artículo 13 establece que “en el ejercicio de su libertad de opinión y expresión, un refugiado se abstendrá de atacar a cualquier país, incluido su país de origen, ni transmitirá [...] opiniones o noticias que puedan crear tensión entre el país anfitrión y otros”⁴³².

La convención de la Liga Árabe de Naciones consideró la definición de refugiado del “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967, pero ampara también a quienes se refugian en otro país por motivos de agresión sostenida, ocupación extranjera, un desastre natural o cualquier otro evento que perturbe gravemente el orden público en su país de origen⁴³³. El texto también especifica las responsabilidades adquiridas por los Estados contratantes, incorporando elementos de la convención de la OUA, como el recibir apoyo de otros Estados miembros en caso de no poder proveer protección a los refugiados⁴³⁴.

⁴²⁷ Enmiendas: Protocolo No. 15 (CETS No. 213); protocolo no. 14 (CETS No. 194); protocolo no. 3 (ETS No. 45); protocolo no. 5 (ETS No. 55); protocolo no. 8 (ETS No. 118); protocolo no. 2 (ETS No. 44); protocolo no. 155 (ETS No. 155); protocolo no. 9 (ETS No. 140); protocolo no. 146 (ETS No. 146).

⁴²⁸ Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos y Degradantes, del 26 de noviembre de 1987. *Council of Europe Treaty Series, ETS no. 126*.

⁴²⁹ Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Niños contra la Explotación y el Abuso Sexual, del 25 de octubre de 2007. *Council of Europe Treaty Series, ETS no. 201*.

⁴³⁰ La Liga Árabe de Naciones es una organización intergubernamental establecida en marzo de 1945. Está conformada por 22 miembros y su sede se encuentra en Beirut, Líbano.

⁴³¹ Convención para Regular el Estatus de los Refugiados en Países Árabes, de 1994. *Liga Árabe de Naciones*.

⁴³² *Ibidem*, artículo 13.

⁴³³ *Ibidem*, artículo 1, punto 2.

⁴³⁴ *Ibidem*, artículo 14.

La “Convención para Regular el Estatus de los Refugiados en Países Árabes” nunca entró en vigor al no lograr la ratificación de por lo menos un tercio de los Estados miembros⁴³⁵. Es por ello que desde 2017, la Liga Árabe, con apoyo del ACNUR y con el objetivo de contribuir a los esfuerzos de la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes” de 2016, busca adoptar una nueva convención sobre los refugiados. Otros instrumentos y/o iniciativas de la Liga Árabe de Naciones con relación a los refugiados en países árabes son: el “Comité Técnico y de Coordinación Árabe Africano sobre Migraciones”⁴³⁶, de noviembre de 2013; el “Grupo de Trabajo sobre Migración Internacional en la Región Árabe”⁴³⁷, creado en marzo de 2013 y copresidido con la OIM y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental de la ONU; y el “Proceso Consultivo Regional Árabe sobre Asuntos de Migración y Refugiados”⁴³⁸, establecido en septiembre de 2014.

La Organización para la Cooperación Islámica (OCI) es otro de los organismos intergubernamentales de la región de Medio Oriente y el Magreb⁴³⁹. En 2012, adoptó en Turkmenistán la “Declaración de Asjabad”⁴⁴⁰ que subraya la necesidad de atender las causas que generan el desplazamiento humano con el fin de evitar que se conviertan en fuentes de tensión entre las naciones⁴⁴¹, y puntualiza sobre la importancia de implementar iniciativas para la repatriación voluntaria como medida duradera al problema de los refugiados⁴⁴². Asimismo, reconoce la labor llevada a cabo por el ACNUR y por la UNRWA, al mismo tiempo que urge a solucionar la

⁴³⁵ *Ibidem*, artículo 17.

⁴³⁶ Resolución Assembly/Africa-Arab/Res.4(III)Rev.1 de la Unión Africana, “Resolution on Strengthening the Africa-Arab Partnership on Migration”, del 20 de noviembre de 2013.

⁴³⁷ Working Group on International Migration in the Arab Region, del 15 de marzo de 2013, *Liga Árabe de Naciones*.

⁴³⁸ Resolución no. 7833 del Consejo Ministerial de la Liga Árabe de Naciones, On the periodic convention of the regional consultation meetings on migration in the Arab region”, sesión ordinaria no. 142, del 7 de septiembre 2014.

⁴³⁹ Anteriormente llamada Conferencia para la Cooperación Islámica, la OCI es un organismo fundado en 1969 y constituido por 57 Estados. Aunque la mayoría de sus miembros están ubicados geográficamente en la región de Medio Oriente y el Magreb, la organización no tiene delimitación geográfica, lo que permite la membresía de países de América (como Guyana y Surinam), de Europa (Albania) y del sureste asiático (como Indonesia y Malasia). Su sede se encuentra en Yeda, Arabia Saudita.

⁴⁴⁰ Ashgabat Declaration of the International Ministerial Conference of the Organization of Islamic Cooperation on Refugees in the Muslim World, del 12 de mayo del 2012. *Organización para la Cooperación Islámica*.

⁴⁴¹ *Ibidem*, punto 6.

⁴⁴² *Ibidem*, punto 11.

situación de los refugiados Palestinos con base en el derecho internacional y en la “legitimidad de los reclamos”⁴⁴³.

La “Declaración de Asjabad” acentúa la figura del refugio dentro del islam, reconociendo que “hace más de catorce siglos el islam sentó las bases para la concesión de refugio, noción que ha quedado profundamente arraigada en la fe, la herencia y la tradición islámicas”⁴⁴⁴. En este sentido, aplaude los esfuerzos de los países miembros de la OCI para albergar (con base en los datos de 2012, fecha de adopción de la declaración) a más de 10 millones de refugiados (lo que para ese entonces representaba poco menos de un tercio del total de refugiados en el mundo), si bien expresa su preocupación por los efectos socioeconómicos, ambientales y de seguridad que ello conlleva. Por tal motivo, solicita el apoyo del resto de la comunidad internacional para encontrar prontas soluciones al problema de los refugiados⁴⁴⁵.

La región de Medio Oriente y el Magreb cuenta adicionalmente con otros tratados y convenciones de derechos humanos que pueden ser aplicados para la protección de los refugiados. Entre dichos tratados, se encuentran la “Declaración de los Derechos Humanos en el Islam”⁴⁴⁶, del 5 de agosto de 1990; y la “Carta Árabe de Derechos Humanos”⁴⁴⁷, del 15 de septiembre de 2004.

2.2 Otros instrumentos del Derecho Internacional

Algunas de las disposiciones de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951, como la protección internacional y el principio de “no devolución”, se encuentran presentes en tratados sobre derechos humanos (DD. HH.), tanto de forma previa como posterior a 1951. El derecho internacional humanitario, por otro lado, es igualmente aplicable a los refugiados porque abarca los efectos que los conflictos armados generan sobre las personas, sean o no combatientes⁴⁴⁸. Szablewska y Karim consideran que se ha

⁴⁴³ *Ibidem*, punto 8.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, punto 2.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, punto 6.

⁴⁴⁶ The Cairo Declaration of the Organization of Islamic Cooperation on Human Rights, del 5 de Agosto de 1990. *Organización para la Cooperación Islámica*.

⁴⁴⁷ Doc. NU [ST/HR/JCHR/NONE/2004/40/Rev.1, “Arab Charter on Human Rights”, del 15 de septiembre de 2004.

⁴⁴⁸ Uno de los principios del derecho internacional humanitario estipula que toda persona que se encuentre en zonas de conflicto (independientemente de si ha sido desplazada o no) debe ser protegida y

puesto más énfasis en “colocar la protección de los derechos de los refugiados bajo la protección internacional general, especialmente el derecho internacional de los derechos humanos”⁴⁴⁹. Ello, en detrimento del desarrollo del derecho internacional de los refugiados *per se*. Al respecto, se posiciona también Shasthri, quien afirma que “el historial de los órganos de tratados de Naciones Unidas y otros mecanismos de Derechos Humanos para abordar las violaciones de los derechos humanos de los refugiados se está desarrollando de manera constante”⁴⁵⁰.

La piedra angular de los derechos humanos es la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” adoptada en 1948 en el seno de la ONU tras la aprobación de la Resolución 217(III) de la Asamblea General del 10 de diciembre de 1948⁴⁵¹. En ella, se establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en cuanto a dignidad y derechos se refiere. El artículo 14 dispone que en caso de persecución, cualquier persona (en tanto que no haya cometido un delito o una acción contraria a los principios de las Naciones Unidas⁴⁵²) podrá buscar asilo y disfrutar de él⁴⁵³. Este derecho debe ser garantizado por todos los Estados miembros de la ONU⁴⁵⁴.

La “Declaración Universal de los Derechos Humanos” forma parte de la “Carta Internacional de los Derechos Humanos”, en conjunto con el “Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos”⁴⁵⁵, del 16 de diciembre de 1966; y el “Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”⁴⁵⁶, del 1 de enero de 1967. Ambos instrumentos entraron en vigor en 1976.

debe recibir asistencia imparcial. Así lo dispone el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, del 12 de agosto de 1949. *United Nations Treaty Collection*, no. 973, vol. 75, p. 287.

⁴⁴⁹ SZABLEWSKA, N., Y KARIM, S., *op. cit.*, p. 194.

⁴⁵⁰ SHASTHRI, S., *op. cit.*, p. 251.

⁴⁵¹ NU, AG, Resolución 217(III), *doc. cit.*

⁴⁵² Existen otras garantías contenidas en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” de 1948 (como la prohibición de la esclavitud) que deben ser aseguradas, sin reservas, por los Estados.

⁴⁵³ NU, AG, Resolución 217(III), *doc. cit.*, artículo 14, punto 1.

⁴⁵⁴ Algunos Estados han incorporado el derecho al asilo en sus respectivas constituciones como un derecho de cada individuo, como en Alemania, Indonesia y Paraguay, mientras que otros lo incluyen como una obligación del Estado, como es el caso de la Federación Rusa, la República Checa y la República Democrática del Congo. Otros lo han incorporado pero supeditado a las determinadas leyes y normas vigentes dentro del Estado, como en España, Italia y México, por ejemplo; mientras que otros países no incorporan este derecho, pero se reconocen como Estados sujetos a la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, por lo que aceptan el derecho al asilo de forma tácita, como sucede en Andorra y Togo.

⁴⁵⁵ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966. *United Nations Treaty Series*, no. 14668, vol. 999, p. 172.

⁴⁵⁶ Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 1 de enero de 1967. *United Nations Treaty Series*, no. 14531, vol. 993, p. 3.

El “Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos” establece en su artículo 2 que cada Estado miembro debe:⁴⁵⁷

“[...] garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos [...] sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento y cualquier otra condición social”.

El pacto promueve el derecho a la igualdad y a la libertad (personal, de pensamiento, de religión), al mismo tiempo que prohíbe la esclavitud, la tortura y cualquier tipo de pena o trato inhumano y degradante. Adicionalmente, determina que todo extranjero que se halle legalmente en un Estado solo podrá ser expulsado conforme a la ley y que, salvo por motivos de seguridad nacional, se le permitirá “exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión”⁴⁵⁸, además de permitirle presentar su caso ante la autoridad competente⁴⁵⁹.

El “Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales” contempla igualmente derechos que son aplicables a todo individuo y, por ende, a los refugiados y solicitantes de asilo. Estipula que el principio de “no discriminación” debe imperar en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Este pacto reconoce el derecho al trabajo (artículo 6), al goce de condiciones laborales equitativas (artículo 7), a la seguridad social (artículo 9), a la protección de la familia (artículo 10) y al disfrute de la salud física y mental (artículo 12), entre otros. Todos estos derechos están igualmente contemplados para todos los refugiados en la Convención de 1951.

En diciembre de 1967 se adoptó en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas la Resolución 2312(XXII) de la Asamblea General, titulada “Declaración sobre asilo Territorial”⁴⁶⁰. Esta resolución versa sobre (1) el derecho de las personas para invocar el artículo 14 de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” y sobre (2) la responsabilidad de los Estados de concederlo y respetarlo,

⁴⁵⁷ *Ibidem*, artículo 2.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, artículo 13.

⁴⁵⁹ De acuerdo con el “Manual para Parlamentarios no. 27” del ACNUR, el derecho del extranjero a exponer las razones en contra de su expulsión y, al mismo tiempo, el derecho a no ser sometido a tortura y penas crueles se ha interpretado como una prohibición del retorno del individuo a dicho trato. ACNUR, 2017, *op. cit.*, p. 26.

⁴⁶⁰ NU, AG, Resolución 2312(XXII), “Declaración sobre asilo Territorial”, del 14 de diciembre de 1967.

toda vez que el solicitante no haya cometido delitos de guerra o contra la paz⁴⁶¹. Expresa que la situación de los solicitantes de asilo es un tema de interés de las Naciones Unidas y, en consecuencia:

“Cuando un Estado tropiece con dificultades para dar o seguir dando asilo, los Estados, separada o conjuntamente o por conducto de las Naciones Unidas, considerarán, con espíritu de solidaridad internacional, las medidas procedentes para aligerar la carga de ese Estado”⁴⁶².

Contempla, además, la imperiosa necesidad de respetar los principios de “no devolución” y “no expulsión”; de hecho, en su preámbulo, recomienda a los Estados inspirarse en los principios contenidos en dicha resolución “sin perjuicio de los instrumentos existentes sobre el asilo y sobre el estatuto de los refugiados y apátridas”⁴⁶³.

También en la década de los sesenta se adoptó la “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial”⁴⁶⁴, de la que actualmente son parte 182 países. En este instrumento, se condena la discriminación racial y se declara el compromiso de sus Estados parte para desarrollar e implementar políticas encaminadas a erradicarla⁴⁶⁵. Con base en el texto de esta convención, por discriminación racial debe entenderse todo acto que, basado en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico,

“... que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”⁴⁶⁶.

Toda persona que busque refugio en otro Estado y/o se haya acogido a su protección debe estar igualmente amparada por esta convención, tomando en cuenta que uno de los principios primordiales del derecho internacional de los refugiados es la “no discriminación”. Este principio debe prevalecer en el proceso de asilo (por parte de los funcionarios de migración y cualquier otra autoridad competente) y una vez que el

⁴⁶¹ *Ibidem*, artículo 1, punto 2.

⁴⁶² *Ibidem*, artículo 2, punto 2.

⁴⁶³ *Ibidem*, preámbulo.

⁴⁶⁴ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, del 7 de marzo de 1966. *United Nations Treaty Series*, núm. 9464, vol. 660, p. 1.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, artículo 2.

⁴⁶⁶ *Ibidem*, artículo 1, punto 1.

refugiado haya sido reasentado y se inserte en su nueva comunidad. En este sentido, el cabal cumplimiento de los Estados respecto de las disposiciones de la “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial” es menester para la adecuada protección de los derechos humanos, tanto de los refugiados como de la población en general.

La “Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes”⁴⁶⁷, del 10 de diciembre de 1984, es otro de los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Fue adoptada en diciembre de 1984 por la Asamblea General de la ONU y actualmente cuenta con 170 Estados parte. En ella, se reclama el principio de “no devolución”, pero a diferencia de la Convención de 1951, no se establecen excepciones o límites sobre la protección de este principio⁴⁶⁸:

“1. Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

2. A los efectos de determinar si existen esas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos”⁴⁶⁹.

De forma similar, la “Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas”⁴⁷⁰, del 20 de diciembre de 2006 y que cuenta con 62 Estados parte, prohíbe la extradición y la devolución si existe una razón

⁴⁶⁷ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, del 10 de diciembre de 1984. *United Nations Treaty Series*, núm. 24841, vol. 1465, p. 85.

⁴⁶⁸ Muchos de los solicitantes de asilo cuyos procesos adjudicatorios no se resuelven favorablemente buscan ampararse bajo la “Convención contra la Tortura”, con el objetivo de evitar su expulsión a la frontera y/o devolución al país de origen. Un refugiado puede presentar una petición individual ante el Comité contra la Tortura únicamente si el país que amenaza con deportarlo es Estado miembro de la “Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes”, y si ha reconocido previamente la competencia del Comité para atender solicitudes de particulares. Para evitar que el CAT se convierta en una especie de corte de apelaciones de solicitudes de asilo, el comité ha desarrollado jurisprudencia para limitar el ámbito de aplicación. Shasthri destaca “las solicitudes no estaban fundamentadas; no se agotaron los recursos internos; o la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de investigación o arreglo internacional”. SHASTHRI, S., *op. cit.*, p. 261.

Cuando las denuncias son precedentes, el CAT emite recomendaciones al Estado miembro, cuya implementación es monitoreada tanto por este comité como por el ACNUR.

⁴⁶⁹ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, *doc. cit.*, artículo 3.

⁴⁷⁰ Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, del 20 de diciembre de 2006. *United Nations Treaty Series*, núm. 48088, vol. 2716, p. 3.

fundada de que la persona pueda sufrir un daño y/o pueda ser juzgada por motivos de discriminación:

“7. Ninguna disposición de la presente Convención debe interpretarse en el sentido de obligar al Estado Parte requerido a que conceda la extradición si éste tiene razones serias para creer que la solicitud ha sido presentada con el fin de procesar o sancionar a una persona por razones de sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico, opiniones políticas o pertenencia a un determinado grupo social, o si, al aceptar la solicitud, se causara un daño a esta persona por cualquiera de estas razones”⁴⁷¹.

La “Convención sobre los Derechos del Niño”⁴⁷² del 20 de noviembre de 1990 es también aplicable para la protección de los refugiados y solicitantes de asilo. Esta convención, que ha sido adoptada por 196 Estados (lo que se traduce prácticamente en todos los países del mundo, con excepción de Estados Unidos) promueve el principio del interés superior del niño (artículo 9), el derecho a la vida (artículo 6, punto 1), a la supervivencia y al desarrollo (artículo 6, punto 2), el derecho a ser escuchado (artículo 12) y a no ser separado de sus padres en contra de su voluntad (artículo 9). Adicionalmente, el artículo 22 de la “Convención sobre los Derechos del Niño” estipula que todo niño solicitante de asilo debe recibir protección adecuada y asistencia humanitaria:

“1. Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes”⁴⁷³.

De acuerdo con Shastri, en el contexto de los refugiados, el “principio de interés superior del niño” es una consideración fundamental para asegurar que los niños estén plenamente protegidos en el país de asilo, además de útil para “evaluar las posibilidades

⁴⁷¹ *Ibidem*, artículo 13, punto 7.

⁴⁷² Convención sobre los Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1989. *United Nations Treaty Series*, núm. 27531, vol. 1577, p. 3.

⁴⁷³ *Ibidem*, artículo 22, punto 1.

de repatriación o reagrupación familiar; y una salvaguardia para garantizar que el niño exprese sus propias opiniones sobre todas las decisiones que afecten a sus intereses”⁴⁷⁴.

Debido a que el ACNUR considera a los niños como uno de los grupos poblacionales más vulnerables, trabaja muy de cerca con el Comité de los Derechos del Niño (CRC), que se encarga de velar por la implementación de esta convención. El ACNUR asiste a las sesiones del comité y proporciona información relevante para las recomendaciones que el CRC emite para los Estados miembros (la “Convención sobre los Derechos del Niño” no es jurídicamente vinculante).

Dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, son muchos los instrumentos que aportan a la protección internacional de los refugiados, a pesar de no dirigirse directamente a este grupo poblacional. Los instrumentos internacionales mencionados en la presente sección son solo una selección de una lista más amplia de tratados y/ convenciones que coadyuvan con el régimen de protección de los refugiados.

3. COMPROMISOS INTERNACIONALES ADQUIRIDOS POR ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE REFUGIADOS

Estados Unidos es considerado como uno de los Estados pioneros del régimen internacional de protección de los refugiados⁴⁷⁵. Pese a que contribuyó al alivio de las crisis migratorias de las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, para Bockley esta actividad no respondió directamente a compromisos adquiridos en el ámbito multilateral⁴⁷⁶. Y es que este país fue uno de los grandes ausentes en la firma y adopción de la “Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951.

⁴⁷⁴ SHASTHRI, S., *op. cit.*, p. 263.

⁴⁷⁵ ANDORRA, B., “Refugee Admissions and Resettlement Policy”, en HUMPHREY, J. (ed.), *Refugees Around the World: Regional Assessments, U.S. Admissions Programs*. Nueva York, 1° ed., Nova Science Publishers, 2014, p. 73.

⁴⁷⁶ BOCKLEY, K., “A Historical Overview of Refugee Legislation: The Deception of Foreign Policy in the Land of Promise”. *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 21, 1995, núm. 1, p. 262.

En los años cincuenta, Estados Unidos se mostraba escéptico al artículo 1 de la Convención, en lo concerniente a que un solicitante de refugio solo necesita demostrar un “temor fundado de persecución” en lugar de una “clara probabilidad”⁴⁷⁷. Además, no estaba de acuerdo con el artículo 33 de la Convención que prohíbe la expulsión y devolución de las personas a “cualquier territorio donde su vida o su libertad peligre”⁴⁷⁸. Por otro lado, debido a que el artículo 3 determina que todo Estado deberá aplicar las disposiciones de la Convención “sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen”⁴⁷⁹, Estados Unidos no deseaba comprometerse con la admisión de refugiados cuyo origen no respondiera a las prioridades y/o necesidades de su política exterior.

Empero, EE. UU. sí es parte del “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967, al que se adhirió el 1 de noviembre de 1968, lo que significa que quedó igualmente supeditado a las disposiciones de la Convención del 51. Lo anterior debido a que el artículo 1 del Protocolo determina que “los Estados Parte en el presente Protocolo se obligan a aplicar los artículos 2 a 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen”⁴⁸⁰.

Una de las razones primordiales para la adhesión estadounidense al Protocolo de 1967 se relacionaba precisamente con la política exterior. En plena Guerra Fría (en una de las etapas más críticas de la Guerra de Vietnam⁴⁸¹), Estados Unidos encontraba necesario dar el ejemplo como un Estado promotor de la asistencia humanitaria y, en general, de los principios y valores de las Naciones Unidas. De esta forma, con base en Frank, esperaba también influir para que otros países adquirieran compromisos para con los refugiados⁴⁸². En una comunicación dirigida al presidente Lyndon B. Johnson en 1968, el entonces Secretario de Estado Dean Rusk declaró que:

“...la adhesión al Protocolo promoverá nuestros intereses de política exterior al reafirmar, en términos fácilmente comprensibles, nuestras

⁴⁷⁷ La “clara probabilidad” de ser perseguido era el estándar utilizado en Estados Unidos para las determinaciones de las solicitudes de asilo. Así quedó estipulado en el fallo del caso “INS v Stevic” de 1984.

U.S. SUPREME COURT, “INS v. Stevic”, del 5 de junio de 1984. 467 U.S. 407 (1984), No. 82-973.

⁴⁷⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo V, artículo 33, punto 1.

⁴⁷⁹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo I, artículo 3.

⁴⁸⁰ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, artículo 1.

⁴⁸¹ Los motivos de la participación de las fuerzas estadounidenses en conflictos externos, el gasto billonario destinado a esta guerra, así como el manejo de la información sobre los avances de la conflagración llevaron a EE. UU. a una de las mayores crisis políticas y sociales en su historia, además de generar críticas en la comunidad internacional por su intervención en asuntos de otros Estados.

⁴⁸² FRANK, I., “Effect of the 1967 United Nations Protocol on the Status of Refugees in the United States”, *The International Lawyer*, vol. 11, 1977, núm. 2, p. 297.

preocupaciones y liderazgo en asuntos humanitarios. También transmitirá al mundo nuestra simpatía y firme apoyo en favor de quienes huyen de la persecución”⁴⁸³.

En la misma línea, durante su mensaje especial al Senado en agosto de 1968, con motivo del proceso de adhesión al Protocolo⁴⁸⁴, el presidente Johnson expresó que:

“Dada la herencia estadounidense de preocuparse por las personas sin hogar y las que son perseguidas, así como nuestro papel tradicional de liderazgo en la promoción de la asistencia a los refugiados, la adhesión de los Estados Unidos al Protocolo brindaría un apoyo conspicuo al esfuerzo de las Naciones Unidas para lograr los objetivos del Protocolo en todas partes. Este ímpetu se vería reforzado por el hecho de que la mayoría de los refugiados en este país ya disfrutaban de la protección y los derechos que el Protocolo busca asegurar para los refugiados en todos los países. Por tanto, la adhesión de los Estados Unidos debería ayudar a promover la aceptación del Protocolo y la observancia de sus normas humanas por parte de Estados en los que, en la actualidad, las garantías y prácticas relativas a la protección y otros derechos de los refugiados son menos liberales que en nuestro propio país”⁴⁸⁵.

A pesar de que Estados Unidos no se adhirió a la Convención, este instrumento ejerció cierta influencia en la “Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952”⁴⁸⁶, la columna vertebral del Sistema Migratorio Estadounidense, como se estudiará en el capítulo IV. La ley establecía que:

⁴⁸³ U.S. SENATE, Proceedings and debates of the 90th Congress, *Congressional Record, Second Session, Volume 114 – Part 21, September 17, 1968, to September 25, 1968*. Washington, 1968, United States Printing Office, pp. 27095 – 28250, p. 27758.

⁴⁸⁴ Estados Unidos se adhirió al Protocolo un mes después de este mensaje. Como se mencionó previamente en este capítulo, Estados Unidos, Cabo Verde y Venezuela son los únicos 3 Estados que son parte del Protocolo pero no de la Convención.

⁴⁸⁵ U.S. SENATE, “Message from the President of the United States transmitting the Protocol Relating the Status of Refugees, done at New York on January 31, 1967”. Washington D.C., 1968, United States Government Printing Office, p. 3.

⁴⁸⁶ “An act to revise the laws relating to immigration, naturalization, and nationality and for other purposes” [H.R. 5678], del 27 de junio de 1952. *U.S. House of Representatives, 82^o Congress, 2nd Session, Public Law 82-414, vol. 66, Stat. 163*.

Esta ley será citada subsecuentemente desde el Código de los Estados Unidos (la compilación de la legislación federal estadounidense): *Immigration and Nationality Act of 1952, United States Code, Title 8. Aliens and Nationality* §§ 101 – 407. La citación se realizará acorde a la nomenclatura destinada al título de Extranjeros y Nacionalidad, de la siguiente forma: 8 U.S.C., seguido del capítulo y sección correspondientes.

“... la deportación de un extranjero en los Estados Unidos será dirigida por el Fiscal General a un país designado sin demora por el extranjero si ese país está dispuesto a aceptarlo en su territorio, a menos que el Fiscal General, a su discreción, concluya que la deportación a dicho país sería perjudicial para los intereses de los Estados Unidos”⁴⁸⁷.

La facultad de discrecionalidad del Fiscal General no tenía precedentes en cuestiones migratorias, lo que significó un gran salto para la salvaguardia humanitaria permitida por la ley de 1952. Ello debido a que la ley prohibía devolver a un extranjero (aún si su presencia en EE. UU. estaba al margen de la ley) a un país donde corra peligro de ser perseguido. Específicamente, debido a que el Fiscal General:

“... está autorizado a suspender la deportación de cualquier extranjero dentro de los Estados Unidos a cualquier país en el que en su opinión, el extranjero estaría sujeto a persecución física y por el período de tiempo que considere necesario por tal razón”⁴⁸⁸.

Una enmienda de 1965 sustituyó “persecución por motivos de raza, religión u opinión política” por “persecución física”⁴⁸⁹. Sin embargo, la “Ley de Refugiados de 1980”⁴⁹⁰, que se abordará también en el capítulo IV, volvió a modificar los motivos de la persecución⁴⁹¹, con el objetivo de homologar los criterios con base en las disposiciones de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951”⁴⁹².

EE. UU. también es parte de otros instrumentos que coadyuvan a la protección de los refugiados. Ejemplos de ellos son el “Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos”⁴⁹³ de 1966 (EE. UU. firmó el 5 de octubre de 1977 y ratificó el 8 de junio de 1992), la “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial”⁴⁹⁴ también de 1966 (firmó el 28 septiembre de 1966 y ratificó el 21 de octubre de 1994), y la “Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas

⁴⁸⁷ 8 U.S.C. § 243(a).

⁴⁸⁸ 8 U.S.C. § 243(h).

⁴⁸⁹ 8 U.S.C. § 1253(f).

⁴⁹⁰ “An act to amend the Immigration and Nationality Act to revise the procedures for the admission of refugees, to amend the Migration and Refugee Assistance Act of 1962 to establish a more uniform basis for the provision of assistance to refugees, and for other purposes” [S. 643], del 17 de marzo de 1980. *U.S. House of Representatives, 96^o Congress, 2nd session, Public Law 96-212, vol. 94, Stat. 102.*

Las citas subsiguientes de esta ley también se realizarán desde el Código de los Estados Unidos.

⁴⁹¹ 8 U.S.C. § 1101(42).

⁴⁹² Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*

⁴⁹³ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, *doc. cit.*

⁴⁹⁴ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, *doc. cit.*

Cruelles, Inhumanas o Degradantes”⁴⁹⁵ de 1984 (firmó el 14 de abril de 1988 y ratificó el 21 de octubre de 1994)⁴⁹⁶.

Existen otros instrumentos internacionales que fueron firmados por el presidente pero no ratificados por el Congreso, como son: el “Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”⁴⁹⁷ de 1966 (firmó el 5 de octubre de 1977) y la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” de 1969 (firmó el 24 de abril de 1970). En el caso del “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional” de 1988, fue firmado por el presidente demócrata Bill J. Clinton el 31 de diciembre de 2000 pero rechazado posteriormente por su sucesor republicano George W. Bush, por lo que tampoco fue ratificado. En lo que respecta a la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” de 1948, la delegación estadounidense votó en contra de la Resolución A/RES/217(III)⁴⁹⁸ mediante la cual se adoptó la declaración. En cuanto a instrumentos regionales, el presidente Jimmy E. Carter firmó la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”⁴⁹⁹ de 1969 el 1 de junio de 1977, pero el Congreso no ratificó.

Es menester puntualizar que Estados Unidos se ha mantenido al margen de los instrumentos jurídicos relativos al asilo, como la “Convención sobre asilo” de 1928⁵⁰⁰, que si bien firmó el 20 de febrero de 1928 bajo la presidencia de J. Calvin Coolidge, presentó una reserva (al momento de firmar) que estipulaba que: “los Estados Unidos no reconocen y no firman la llamada doctrina del asilo como parte del Derecho Internacional”⁵⁰¹. Sobre la “Convención sobre Asilo Político” de 1933⁵⁰², la

⁴⁹⁵ Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, *doc. cit.*

⁴⁹⁶ Otros instrumentos con incidencia en la protección de refugiados de los que EE. UU. es parte: “Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio” de 1948 (firmó el 11 de diciembre de 1948 y ratificó el 25 de noviembre de 1988), la “Convención de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra” de 1949 (firmó el 12 de agosto de 1949 y ratificó el 2 de agosto de 1955), la “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional” o “Convención de Palermo” de 2000 (firmó el 13 de diciembre de 2000 y ratificó el 3 de noviembre de 2005), el “Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados” de 2000 (firmó el 5 de julio de 2000 y ratificó el 23 de diciembre de 2002, entre otros.

⁴⁹⁷ Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *doc. cit.*

⁴⁹⁸ NU, AG, Resolución 217(III), *doc. cit.*

⁴⁹⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969. *Serie de Tratados OEA, No. 36, B-32; American Convention on Human Rights "Pact of San José, Costa Rica", del 22 de noviembre de 1969. United Nations Treaty Series, núm. 14691, vol. 1001, p. 45.*

⁵⁰⁰ Convención sobre el Asilo, firmada en la Habana en la Sexta Conferencia Internacional Americana, del 20 de febrero de 1928. *Serie sobre Tratados, OEA, No. 34, A-23.*

⁵⁰¹ *Idem.*

⁵⁰² Convención sobre Asilo Político, firmada en Montevideo en la Séptima Conferencia Internacional Americana, del 26 de diciembre de 1933. *Serie sobre Tratados, OEA, No. 34, A-37.*

“Convención sobre Asilo Diplomático” de 1954⁵⁰³, y la Convención sobre Asilo Territorial”, también de 1954⁵⁰⁴, Estados Unidos votó en contra de sus respectivas adopciones, argumentando nuevamente el no reconocimiento de la doctrina.

Ahora bien, Estados Unidos se ha retirado de algunos organismos clave en la protección internacional de los refugiados, como el Comité de Derechos Humanos de la ONU. En junio de 2018, la entonces Embajadora de Estados Unidos para las Naciones Unidas, Nikki Haley, anunció la retirada⁵⁰⁵ y acusó al Consejo de ser “un protector de violadores de derechos humanos y un pozo negro de prejuicios políticos”⁵⁰⁶. Adicionalmente, en julio de 2020 el presidente Donald Trump anunció su intención de retirar a Estados Unidos de la Organización Mundial de la Salud⁵⁰⁷, que se haría efectiva a partir de julio de 2021. No obstante su sucesor, Joe Biden, canceló la retirada de la OMS⁵⁰⁸ y reincorporó a EE. UU. al Consejo de Derechos Humanos de la ONU⁵⁰⁹.

Finalmente, en lo referente a agencias especializadas y programas de Naciones Unidas con incidencia en el régimen internacional de protección de los refugiados, además del ACNUR, la UNRWA y la OIM, Estados Unidos forma parte del Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastres (dentro de la

⁵⁰³ Convención sobre Asilo Diplomático, firmada en Caracas en la Décima Conferencia Interamericana, del 29 de diciembre de 1954. *Serie sobre Tratados, OEA, No. 18. A-46.*

⁵⁰⁴ Convención sobre Asilo Territorial, firmada en Caracas en la Décima Conferencia Interamericana, del 28 de marzo de 1954. *Serie sobre Tratados, OEA, No. 19. A-47.*

⁵⁰⁵ El anuncio de la retirada de Estados Unidos del Consejo de Derechos Humanos de la ONU se dio tan solo un día después de que Zeid Ra'ad al-Husseini, entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, criticara severamente la práctica de separación de familias de indocumentados en la frontera sur de Estados Unidos, implementada bajo la administración del presidente Donald Trump.

⁵⁰⁶ U. S. MISSION TO THE UNITED NATIONS, 2018. “Remarks on the UN Human Rights Council”, del 19 de junio de 2018 [en línea]. Disponible en: <https://usun.usmission.gov/> [última consulta: 23 de febrero de 2023].

⁵⁰⁷ U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2020. “Update on U.S. Withdrawal from the World Health Organization”, del 3 de septiembre de 2020. *U.S. Department of State Archives 2017-2021* [en línea]. Disponible en: <https://2017-2021.state.gov/> [última consulta: 23 de febrero de 2023].

⁵⁰⁸ THE WHITE HOUSE, 2021. “Letter to His Excellency António Guterres”, del 20 de enero de 2021. *The White House Briefing Room* [en línea]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/> [última consulta: 23 de febrero de 2023].

⁵⁰⁹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2021. “U.S. Decision to Reengage with the UN Human Rights Council”, del 8 de febrero de 2021. *Office of the Spokesperson* [en línea]. Disponible en: <https://www.state.gov/> [última consulta: 23 de febrero de 2023].

OCHA), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia⁵¹⁰ y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo⁵¹¹.

⁵¹⁰ Estados Unidos es el único miembro permanente de la junta directiva de UNICEF, a diferencia del resto de los miembros de la ONU que pueden formar parte de la junta para un periodo de 3 años (aunque con posibilidad de ser elegidos nuevamente, sin límite de participaciones).

⁵¹¹ Otros ejemplos de agencias, programas y otros cuerpos especializados que contribuyen a la protección internacional de los refugiados y de los que EE. UU. es parte: Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Oficina de Contra-Terrorismo de la ONU, Organización Internacional del Trabajo y Conferencia Regional sobre Migración.

CAPÍTULO III. EL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS Y LA POSICIÓN DE ESTADOS UNIDOS AL RESPECTO

El objetivo del capítulo III es estudiar el “Pacto Mundial sobre los Refugiados”. Para ello, la sección 1 se centra en el análisis de algunas de las grandes crisis de refugiados del siglo XXI y los principales desafíos que representaron para el régimen, con el fin de identificar las mayores áreas de oportunidad que pretenden ser solventadas por el PMR. Consecuentemente, el apartado 2 desarrolla la historia y proceso de adopción del Pacto, su estructura, objetivos puntuales y compromisos de los Estados parte para contribuir al cumplimiento de dichos objetivos. La sección 3 aborda la posición estadounidense respecto del Pacto y, finalmente, la cuarta sección de este capítulo analiza los avances y logros de esta iniciativa internacional hasta el cierre de 2022.

1. CONTEXTO SOCIOHISTÓRICO

Este apartado presenta un recorrido histórico por las crisis de refugiados más desafiantes de las primeras dos décadas del siglo XXI. Parte del contexto de la “Guerra contra el Terrorismo”, que inició con la invasión estadounidense a Afganistán como respuesta a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001; continúa con las guerras civiles en Siria y Sudán del Sur; hasta llegar al éxodo venezolano catalizado por las políticas socioeconómicas de su gobierno bolivariano. La presente sección describe las particularidades de los conflictos y cómo éstos desplazaron a miles de personas dentro y fuera de sus fronteras, además de abordar la gestión del ACNUR para atender las necesidades de los refugiados.

1.1 La protección de los refugiados en el contexto de la “Guerra contra el Terrorismo”

Gran parte de las crisis de refugiados del siglo XXI no podrían ser entendidas, con algunas excepciones, fuera del contexto de la “Guerra contra el Terrorismo”, liderada por el entonces presidente estadounidense George W. Bush como respuesta de la comunidad internacional occidental a los atentados terroristas del 11 de septiembre de

2001. El 9/11, término con el que se hace referencia a los atentados, provocó una reconfiguración de las premisas en materia de seguridad internacional y de las prioridades de la agenda global durante la primera década del siglo XXI. También, provocó un nuevo choque ideológico entre occidente y oriente. A diferencia de la Guerra Fría, esta confrontación ideológica no se dio entre capitalismo y comunismo, sino que se fundamentó en motivos religiosos que podrían traducirse en una pugna entre el mundo musulmán (debido a un prejuicio que marca una relación directamente proporcional entre el Islam y el terrorismo) y el resto del mundo. Aliados como Alemania, España, Francia y Reino Unido se unieron a EE. UU. para hacer frente al principal desafío de la seguridad internacional, la creciente proliferación de células terroristas en Medio Oriente, África e incluso en el interior de países occidentales, como en Bélgica y Países Bajos.

Los conflictos emanados de o relacionados con la “Guerra contra el Terrorismo” catalizaron crisis humanitarias que llevaron al ACNUR a actuar en terrenos disputados por una multiplicidad de actores mayormente no-Estatales, con refugiados y desplazados que pueden no tener un peligro de persecución en su concepción tradicional, pero que huyeron de sus lugares de origen ante la destrucción de sus comunidades, por miedo al fundamentalismo religioso y, principalmente, ante el peligro inminente de morir en el fuego cruzado. Tal es el caso de la emergencia humanitaria gestada en Afganistán.

En los días posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos acusó al gobierno talibán de Afganistán de proteger al grupo terrorista *Al-Qaeda*⁵¹², que se adjudicó los atentados. En consecuencia, las tropas estadounidenses invadieron Afganistán en octubre del mismo año (bajo la denominada “Operación Libertad Duradera”) y derrocaron al régimen tan solo dos meses después. Además de responder directamente a los atentados, la “Guerra contra el Terrorismo” en Afganistán tuvo por objetivo detener las supuestas violaciones a DD. HH. hacia el pueblo afgano,

⁵¹² Desde 1999, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas había señalado el nexo entre *Al-Qaeda* y el régimen talibán. A través de la Resolución 1267 de 1999 (NU, CS, Resolución 1267(1999), “Resolución 1267(1999), Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4051ª sesión, celebrada el 15 de octubre de 1999”), catalogó a ambos como grupos terroristas y acusó a los talibanes de proporcionar a *Al-Qaeda* un santuario para sus operaciones. Esta protección fue concedida después de que *Al-Qaeda* asesinara a Ahmad Shah Massoud, líder de la “Alianza del Norte Antitalibán”, tan solo 2 días antes de los atentados en Nueva York y Washington DC. (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2021. “The U.S. war in Afghanistan” [en línea]. Disponible en: <https://www.cfr.org/timeline/us-war-afghanistan> [última consulta: 12 de marzo de 2023]).

permitiendo además que las organizaciones humanitarias (tanto intergubernamentales como no gubernamentales) pudieran llevar a cabo su labor dentro del país. Y es que, previo a la invasión estadounidense, Afganistán sumaba más de veinte años de conflicto, a raíz de un golpe de Estado enmarcado en la búsqueda de la expansión del comunismo en los años de la Guerra Fría⁵¹³, que se tradujo en una guerra de casi quince años de duración. En ese contexto, Afganistán ha sido considerado uno de los Estados más longevamente inestables del mundo.

Desde el golpe de Estado de 1978 hasta la toma *muyahidín* del poder en 1992, la guerra había provocado más de 7.5 millones de refugiados afganos⁵¹⁴, de los cuales el 80% se encontraban principalmente en Irán y Pakistán, en alguno de los 334 campamentos oficiales. Entre 1985 y 1990, uno de cada dos refugiados en el mundo era afgano⁵¹⁵. En 1992 se llevó a cabo el programa de repatriación “más grande y rápido asistido por el ACNUR”⁵¹⁶, a través del cual en ocho meses regresaron a su hogar 1.5 millones de refugiados⁵¹⁷. Un año antes, la agencia había implementado la “Operación *Salam*”, un programa de asistencia para los refugiados afganos, con apoyo de la comunidad internacional.

Pese a que el derrocamiento comunista fue visto con buenos ojos al interior y exterior de Afganistán, pronto estalló una lucha de poder entre distintas facciones *muyahidines*, trayendo consigo más muertes, nuevos desplazamientos y más inestabilidad sociopolítica y económica. Las disputas del gobierno *muyahidín* dieron paso, a su vez, a un nuevo conflicto, una guerra civil entre *muyahidines* y un nuevo

⁵¹³ En 1978, un golpe de Estado llevó al poder a un gobierno comunista (mediante la “Revolución de Saur”), que ante la resistencia afgana, recurrió a la represión contra la población, generando miles de muertes, desplazamientos humanos y motivando el alzamiento de movimientos armados. Debido a la importancia de mantener una posición estratégica en el centro de Asia, la Unión Soviética decidió invadir Afganistán en apoyo al gobierno comunista de Kabul, en diciembre de 1979. Lejos de estabilizar la situación, la violencia escaló ante el incremento en las filas de los movimientos de resistencia afgana, siendo el principal el de los *muyahidines*, surgido en la década de los setenta. Con apoyo de Estados Unidos y el Reino Unido, los *muyahidines* lograron expulsar a las tropas soviéticas en 1989 y, finalmente tomar Kabul 3 años más tarde, derrocando al régimen comunista.

⁵¹⁴ THE NEW HUMANITARIAN, 2012. “Timeline of Afghan displacements into Pakistan” [en línea]. Disponible en: <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2012/02/27/timeline-afghan-displacements-pakistan> [última consulta: 12 de marzo de 2023].

⁵¹⁵ COLVILLE, R., “(Afghanistan: the unending crisis) - The biggest caseload in the world”, *Refugees Magazine*, 1997, núm.108.

⁵¹⁶ RUIZ, H., “Afghanistan: conflict and displacement 1978 to 2001”. *Forced Migration Review*, 2002, núm. 13, p. 8.

⁵¹⁷ COLVILLE, R., *op. cit.*

actor, los talibanes⁵¹⁸. Para 1995, los talibanes habían tomado el control de gran parte del país, con excepción del norte, que se oponía a la “anti-occidentalización” y a la implementación de la ley islámica, que Jahanpour destaca como dos de los objetivos primordiales de los talibanes⁵¹⁹. Así, se formó la “Alianza del Norte Antitalibán”, que reunía a los otrora enfrentados *muyahidines*. La lucha entre ambos bandos llevó al país a un nuevo nivel de violencia, que provocó que el ACNUR tuviera que suspender la asistencia a los campos de refugiados, aunado a “una enorme escasez de fondos, [...] así como el robo y amenazas de los lugartenientes locales”⁵²⁰. La situación se tornó aún más difícil para los refugiados después de que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas impusiera sanciones económicas al régimen talibán⁵²¹, lo que imposibilitó las condiciones operativas tanto del ACNUR como de otros organismos de asistencia humanitaria. Estas sanciones despertaron un nuevo sentimiento antioccidental por el oficialismo talibán e hizo que algunos refugiados se sintieran abandonados por el Alto Comisionado, “creyendo que la ONU se había propuesto hacer daño en lugar de ayudar a los afganos”⁵²², como se destacó en un informe de la OCHA. Bajo este contexto, al inicio del nuevo siglo el ACNUR tenía registro de 3.6 millones de refugiados y poco menos de 800 000 desplazados internos. Con la caída talibán, el ACNUR pudo normalizar sus operaciones y organizar la repatriación de 1.5 millones de refugiados en 2002, número que cinco años después rozaba los 2.7 millones⁵²³.

La “guerra contra el terrorismo” del presidente George W. Bush y sus aliados continuó en Afganistán para dismantelar *Al-Qaeda* y, a su vez, para acompañar al nuevo gobierno. Durante casi veinte años, los combates entre ambas partes ocasionaron el éxodo de 3 millones de refugiados⁵²⁴ y el desplazamiento constante de millones más conforme las hostilidades se sucedían de una región a otra. La mayor parte de estos refugiados tres de cada cuatro), al igual que en los periodos de expulsión anteriores,

⁵¹⁸ Hiram Ruiz destaca el vínculo entre el surgimiento de los talibanes y las poblaciones de refugiados afganos durante la década de los ochenta. Las madrazas eran escuelas islámicas ultraconservadoras dirigidas por líderes pastunes (quienes predicaban el código de honor “*pashtunwali*”, que se basa en la lucha colectiva contra el enemigo), a las que asistían los niños refugiados en Pakistán y en el sur de Afganistán. Estas escuelas “enseñaron el estudio del sacrificio coránico y [...] resultaron ser un caldo de cultivo maduro para el movimiento talibán” (RUIZ, H., *op. cit.*, p. 9).

⁵¹⁹ JAHANPOUR, F., “The Rise of the Taliban and its Regional Repercussions”. *Middle East Critique*, vol. 8, 1999, núm. 15, pp. 99-120, p. 103.

⁵²⁰ RUIZ, H., *op. cit.*, p. 9.

⁵²¹ NU, CS, Resolución 1267(1999), *doc. cit.*

⁵²² RUIZ, H., *op. cit.*, p. 10.

⁵²³ THE NEW HUMANITARIAN, 2012, *op. cit.*

⁵²⁴ RUIZ, H., *op. cit.*, p. 8.

huyeron a Pakistán e Irán. Sin embargo, lo que distinguió a esta nueva ola de refugiados fue que, por primera vez, algunos (el 25% restante) encontraron protección más allá de los países vecinos. De acuerdo con el ACNUR, un número considerable se refugió en Alemania y Turquía (300 000 entre ambos); así como en Australia, Estados Unidos, Francia, Grecia, Indonesia, Reino Unido y Suecia, en menores proporciones⁵²⁵.

La diversidad de países de refugio se dio principalmente porque, tras años de recibir a decenas de miles de refugiados en sus países (desde 1980) y de contar con poca o nula asistencia de la comunidad internacional durante algunos periodos, Irán y Pakistán comenzaron a cambiar su política de puertas abiertas e, incluso, a partir de 1999, a deportar a afganos indocumentados. A pesar de ello, a ambos se les reconoce por la gestión para la protección de los refugiados dentro de sus fronteras, dando ejemplo de cómo lograr la integración de los refugiados aun encontrándose en países de primer asilo y no de reasentamiento⁵²⁶.

Al ser, junto con los palestinos, la mayor población de refugiados en “situación prolongada” (*protracted refugees*)⁵²⁷, el compromiso para con ellos continuó menguando durante la segunda década del siglo XXI. Esto se ha evidenciado en menores donativos (tanto número de donantes como en monto otorgado), en el decrecimiento de la tasa de aceptación de solicitudes de asilo y en el aumento de deportaciones. El cambio en el trato hacia los refugiados fue evidente tanto en Pakistán

⁵²⁵ UNHCR, 2023. *Refugee Data Finder Portal* [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> [última consulta: 12 de marzo de 2023].

⁵²⁶ En Irán, los refugiados se mezclaban entre la población local, mientras que en Pakistán eran alojados en aldeas con libertad de tránsito. En los 2 países, los refugiados tenían acceso a igualdad de oportunidades de trabajo y de recibir educación y servicios básicos. En palabras de Rupert Colville, actualmente vocero de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “ambos países [...] respondieron con una generosidad de espíritu que no ha tenido paralelo desde entonces” (COLVILLE, R., *op. cit.*). Como ejemplos, Colville destaca la autorización del gobierno paquistaní para que el Programa Mundial de Alimentos (WFP, por sus siglas en inglés) redujera la reserva nacional de alimentos de Pakistán para alimentar a los refugiados, en una época en la que el gobierno de Islamabad acogía alrededor de 150 000 refugiados al mes (entre 1982 y 1984). En el mismo sentido, señala también la voluntad del gobierno iraní para proteger a los refugiados incluso tras la revolución islámica que dejó al país sin lazos con occidente y, en consecuencia, sin apoyo financiero para la labor humanitaria (En 1979, tras un breve movimiento revolucionario, se derrocó el gobierno pro-occidental del *Sha* Mohammad Reza Pahlavi y se abolió la monarquía en Irán. En su lugar, se instauró un gobierno islámico bajo el liderazgo del *ayatola* Ruhollah Jomeini. La relación con occidente se tensó aún más luego de que un grupo de radicales tomaran la Embajada estadounidense en Teherán y se hicieran con 52 rehenes por 444 días, como respuesta a la negativa estadounidense de enviar al *Sha* a Irán después de haberle concedido asilo en EE. UU.).

⁵²⁷ Se considera que un refugiado se encuentra en situación prolongada cuando ha vivido en el exilio por más de cinco años consecutivos.

como en Irán, pero también en países como Alemania, Francia, y Turquía, lo que han denunciado organizaciones como *Human Rights Watch*⁵²⁸ y Amnistía Internacional⁵²⁹.

Con base en *Human Rights Watch*, tan solo en la segunda mitad de 2016, fueron deportados desde Pakistán al menos 365 000 refugiados y 200 000 indocumentados; mientras que desde Irán fueron devueltos poco más de 1.5 millón de afganos entre 2017 y 2019, según estimaciones conjuntas de la OIM y el ACNUR⁵³⁰. En lo que respecta a la Unión Europea, en 2016 firmó en conjunto con el gobierno de Afganistán el documento denominado “*Joint Way Forward*”, un acuerdo para devolver a los solicitantes de asilo⁵³¹. Como resultado, el número de afganos devueltos entre 2015 y 2016 se triplicó, al mismo tiempo que la tasa de aceptación de solicitudes de asilo cayó del “68% en septiembre de 2015 al 33% en diciembre de 2016”⁵³². Turquía, por otro lado, comenzó en 2017 la construcción de un muro fronterizo con Irán para frenar el arribo de migrantes y solicitantes de asilo de Afganistán y Siria. Por todo lo anterior, *Human Rights Watch* considera que la deportación de afganos representa el “retorno masivo de refugiados, forzoso e ilegal, más grande del mundo en los últimos tiempos”⁵³³. En el caso de países miembros de la Convención y/o el Protocolo⁵³⁴, es una clara violación al principio de no devolución.

La historia de la crisis de refugiados afganos entró en una nueva etapa a mediados de 2021, después de que Estados Unidos diera fin a su intervención en Afganistán y los talibanes tomaran nuevamente el poder. En febrero de 2020, el gobierno del presidente Donald Trump firmó un acuerdo de paz con los líderes talibanes. En lo que se denominó como los “Acuerdos de Doha”, se pactó la retirada de la totalidad de las

⁵²⁸ HUMAN RIGHTS WATCH, 2017. “Pakistan Coercion, UN Complicity” [en línea]. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2017/02/13/pakistan-coercion-un-complicity/mass-forced-return-afghan-refugees> [última consulta: 12 de marzo de 2023].

⁵²⁹ AMNESTY INTERNATIONAL, 2019. “Afghanistan’s refugees: forty years of dispossession” [en línea]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/06/afghanistan-refugees-forty-years/> [Consulta: 12 de marzo de 2023].

⁵³⁰ OIM, “Returns to Afghanistan, Joint IOM-UNHCR Summary Report” [en línea], disponible en: <https://data.unhcr.org/fr/documents/details/70052> [última consulta: 12 de marzo de 2023].

⁵³¹ De acuerdo con el Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, se cree que la UE presionó al gobierno afgano para firmar el acuerdo a cambio de continuar recibiendo Ayuda Oficial al Desarrollo; esto después de que en 2016, Chaloka Beyani, relator especial de la ONU sobre los derechos de los desplazados internos, advirtiera que el gobierno afgano no tenía la capacidad de absorber a los refugiados.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, 2020. “Joint Statement: Afghanistan is Not Safe: The Joint Way Forward Means Two Steps Back” [en línea]. Disponible en: <https://ecre.org/joint-statement-afghanistan-is-not-safe-the-joint-way-forward-means-two-steps-back/> [Consulta: 12 de marzo de 2023].

⁵³² AMNESTY INTERNATIONAL, 2019, *op. cit.*

⁵³³ HUMAN RIGHTS WATCH, 2017, *op. cit.*

⁵³⁴ Como es el caso de Irán, Turquía y la mayoría de los 27 miembros de la Unión Europea.

tropas estadounidenses⁵³⁵ antes de mayo de 2021, acuerdo que sería posteriormente cumplido por la administración de Joe Biden el 30 de agosto del mismo año. Ocho días antes, el 22 de agosto, los talibanes (re)tomaron Kabul y el presidente Ashraf Ghani huyó del país, iniciando nueva etapa en la historia moderna de Afganistán y, en consecuencia, de miles de afganos que se convirtieron (algunos nuevamente) en refugiados.

Hasta finales de 2022, el ACNUR tenía registro de 2 millones de refugiados, de los cuales el 85% se encuentran en Irán y Pakistán; además, existen 3.4 millones de desplazados internos. De los 2 millones de refugiados, 1.6 huyeron tras la toma de Kabul⁵³⁶, y se encuentran en países de primer asilo (como Qatar, Pakistán y Kuwait) y de reasentamiento (como Estados Unidos y Canadá). Pese a que las actividades de la agencia estuvieron suspendidas desde finales de agosto 2021, en octubre del mismo año el ACNUR logró negociar con las nuevas autoridades la reactivación de sus labores de asistencia. Con ello, ha podido organizar el retorno voluntario de desplazados internos hacia sus hogares (815 hasta marzo 2023)⁵³⁷. Como en casi todas las misiones humanitarias, las necesidades presupuestales exceden a los recursos disponibles. En el caso de Afganistán, por ejemplo, para 2023 el Alto Comisionado ha solicitado \$459.5 millones de dólares, de los cuáles ha reunido el 22% para marzo de 2023⁵³⁸.

La crisis de refugiados afganos está muy lejos de terminar. Por el contrario, el inicio de una quinta etapa de conflicto en un periodo de cuarenta años⁵³⁹ hace que las estimaciones sobre el porvenir de los refugiados afganos no sean conservadoras. Ello perpetuará su condición como una población de refugiados, toda vez que uno de cada cuatro afganos (desde 1979) ha sido un refugiado, algunos en más de una ocasión. La condición de los afganos se complica aún más por la sequía en gran parte del país, que

⁵³⁵ Las administraciones Trump y Biden argumentaron que Estados Unidos no prolongaría su presencia militar en Afganistán toda vez que el gobierno afgano no hacía ningún esfuerzo para proteger a su propio pueblo. En un mensaje a la nación el 16 de agosto de 2021 (tan solo 6 días antes de que los talibanes tomaran Kabul) el presidente Biden declaró que “las tropas estadounidenses no pueden ni deben luchar y morir en una guerra que las fuerzas afganas no están dispuestas a luchar por sí mismas” (THE WHITE HOUSE, 2021. “Remarks by President Biden on Afghanistan”, del 16 de Agosto de 2021. *The White House Briefing Room* [en línea]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/> [última consulta: 12 de marzo de 2023]).

⁵³⁶ UNHCR, 2023. *Operational Data Portal* [en línea]. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/> [última consulta: 12 de marzo de 2023].

⁵³⁷ *Idem.*

⁵³⁸ *Idem.*

⁵³⁹ Las etapas anteriores fueron: la invasión soviética (1979-1989), la guerra civil afgana (1992-1996), el primer régimen talibán (1996-2001) y la guerra de Estados Unidos y sus aliados vs. Afganistán (2001-2021).

reduce drásticamente la producción de alimentos y endurece las condiciones sanitarias. Por otro lado, al igual que ocurrió al término de la SGM con los refugiados alemanes, el 9/11 tuvo una profunda repercusión en la animosidad contra los refugiados de religión musulmana, especialmente los de la región de Medio Oriente y el centro de Asia, por lo que el reasentamiento de refugiados afganos es más difícil respecto del reasentamiento de refugiados de otro perfil. Ante este panorama, el compromiso de la comunidad internacional es fundamental para asistir tanto a los desplazados como a los refugiados.

1.2 La mayor crisis humanitaria del siglo XXI: los refugiados sirios

La Guerra Civil en Siria ha sido uno de los conflictos más violentos que ha visto, hasta ahora, el siglo XXI, así como uno de los más complejos y multifacéticos. Lo que inició como una protesta pacífica motivada por la “primavera árabe”⁵⁴⁰, es diez años después un conflicto con implicaciones globales, que ha causado al menos medio millón de bajas⁵⁴¹; una de las crisis humanitarias más retadoras para las Naciones Unidas; nuevas ramificaciones en la lucha contra el terrorismo y, como asegura Kinninmont, un nuevo escenario geopolítico⁵⁴².

En marzo de 2011, iniciaron en la región de Daraa las primeras manifestaciones civiles que demandaban más libertades, reformas sociales y menos corrupción. Al crecer rápidamente en número y alcance, las protestas comenzaron a ser reprimidas por el gobierno del presidente Bashar al-Ássad. Ello catalizó, por un lado, las demandas ciudadanas que se extendieron por todo el país y que pasaron de solicitar más libertades

⁵⁴⁰ Se conoce como “primavera árabe” a un movimiento democratizador iniciado en Túnez y extendido por el Norte de África y por Medio Oriente. A través de manifestaciones convocadas por redes sociales, iniciaron como movimientos pacíficos y, en la mayoría de los casos, terminaron como protestas violentas. La “primavera árabe” conllevó al derrocamiento de regímenes como el de Ben Alí en Túnez, Hosni Mubarak en Egipto, Muamar Gadafi en Libia y Ali Abdullah Saleh en Yemen, quienes llevaban 23, 30, 42 y 12 años en el poder, respectivamente. Ante el temor de protestas masivas, otros gobiernos de Medio Oriente y el Magreb prometieron reformas sociales y políticas, como en el caso de Jordania y Omán, mientras que otros recurrieron a prácticas de represión, como Bahreín y Siria.

⁵⁴¹ Si bien estas cifras son conservadoras, se estima que hay más de 200 000 personas reportadas como desaparecidas, por lo que se presumen fallecidas. Por otro lado, del total de bajas, al menos 307 000 corresponderían a civiles, de acuerdo con un reporte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (Doc NU A/HRC/50/68, “Civilian Deaths in the Syrian Arab Republic, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights”, del 28 de junio de 2022).

Debido a la multiplicidad de actores en el conflicto, las bajas pueden ser el resultado de las operaciones del gobierno Sirio, de grupos rebeldes, del grupo terrorista ISIS y de otras agrupaciones *yihadistas*; de las fuerzas rusas, turcas y/o de la coalición estadounidense.

⁵⁴² KINNINMONT, J., “The Syria Conflict and the Geopolitics of the Region”, en FLORENSA, S. (dir.), *IEMed Mediterranean Yearbook 2014*, Barcelona, 1º ed., European Institute of the Mediterranean, 2014, p. 51.

a exigir la renuncia del presidente al-Ássad. Por otro lado, motivó el surgimiento de grupos civiles armados, considerados como “rebeldes”, para hacer frente a la represión policial. Con los primeros enfrentamientos entre los rebeldes y las fuerzas del oficialismo a lo largo de Siria, en julio 2011 se declaró a este conflicto como una guerra civil.

A pocos de meses de iniciada la conflagración, los rebeldes comenzaron a recibir apoyo financiero, armamento y entrenamiento de actores externos, entre los que destacan Arabia Saudita, Estados Unidos y Turquía, principalmente. Con ello, el alcance de la guerra civil se intensificó ya que, al equilibrar la capacidad de las fuerzas, los combates empezaron a extenderse y, en consecuencia, a causar más destrucción y muertes. Schoon y Duxbury afirman, por otro lado, que con la prolongación de la guerra fueron surgiendo nuevas ramificaciones de combatientes con su propia agenda⁵⁴³, como los (1) sirios kurdos que veían una oportunidad para lograr sus deseos de emancipación; (2) grupos extremistas que llamaban a hacer la *yihad*, como el Estado Islámico de Irak y el Levante, conocido también como ISIS; (3) organizaciones como *Hezbollah* que esperaban beneficiarse a cambio de apoyar al oficialismo; e incluso (4) Estados que se han involucrado directamente en la guerra, ya sea a través de tropas o ataques tácticos, como Irak, Irán y Rusia, a favor de al-Ássad; y Qatar, Estados Unidos, Francia y Turquía, a favor de la Coalición Nacional Siria⁵⁴⁴.

En el primer año de guerra civil se registraron 120 000 refugiados, llegados en su mayoría a Jordania. Tan solo un año después, en noviembre de 2013, el número de refugiados había llegado a 2 millones y se estimaba que al menos una cuarta parte de la población había tenido que desplazarse de sus hogares por la destrucción de las ciudades⁵⁴⁵. El ACNUR había podido prestar asistencia a los refugiados en países vecinos, no así a los desplazados internos al no existir salvoconducto para operar en Siria por las condiciones de (in)seguridad. Fue hasta julio de 2014 cuando, por medio de la Resolución 2165 del Consejo de Seguridad, se autorizó a distintas agencias de

⁵⁴³ SCHOON, E., Y DUXBURY, S., “Robust Discourse and the Politics of Legitimacy: Framing International Intervention in the Syrian Civil War, 2011–2016”. *Sociological Science*, vol. 6, 2019, núm. 24, p. 637.

⁵⁴⁴ Los motivos del involucramiento de actores externos en la guerra civil en Siria varían considerablemente, aunque en algunos casos existen comunes denominadores como la carrera energética (en el caso de países del golfo y la Unión Europea), la presencia de bases militares para mantener una posición estratégica en la zona (como sucede con Estados Unidos y Rusia) y la supremacía de una rama del islam sobre otra (como es el caso de Irán a favor del chiismo, rama a la que pertenece al-Ássad, la minoría de la población siria y la mayoría de la población iraní).

⁵⁴⁵ UNHCR, 2023. *Refugee Data Finder Portal*, *op. cit.*

Naciones Unidas “utilizar rutas a través de las líneas de conflicto y los cruces fronterizos [...] para garantizar que la ayuda humanitaria llegue a quienes lo necesitan”⁵⁴⁶. Tanto el gobierno de al-Ássad como las milicias rebeldes acordaron permitir el ingreso del ACNUR y otras agencias; empero, eran las hostilidades de ISIS las que imposibilitaban que la ayuda llegara a ciertas regiones sirias, como se acusó en la resolución. Y es que, desde finales de 2012, el ACNUR había diseñado un “Plan de Respuesta Regional para Siria”, con el objetivo de asistir tanto a los desplazados internos como a los refugiados que se encontraban en países vecinos. Las crecientes hostilidades, no obstante, dificultaban el arribo de la ayuda a varias regiones, lo que se hizo más evidente en 2014.

Desde 2014, el conflicto se intensificó cuando ISIS comenzó a ganar terreno y cuando actores como Rusia y la coalición liderada por Estados Unidos iniciaron su participación directa en el conflicto⁵⁴⁷, principalmente mediante ataques aéreos dirigidos supuestamente contra grupos *yihadistas*, sobre todo ISIS⁵⁴⁸. Como resultado, nuevas olas de refugiados que para diciembre 2014 sumaban 3.2 millones registrados por el ACNUR y 7.6 millones de desplazados internos⁵⁴⁹. Tomando en cuenta que poco más del 90% de los refugiados se encontraban en Jordania, Líbano y Turquía y que los campamentos de refugiados en dichos países se encontraban al borde del colapso, por primera vez el “Plan de Respuesta Estratégica para Siria” versión 2015 incluyó no solo elementos reactivos sino proactivos, buscando la generación de medios de subsistencia futura para los refugiados. Este plan fue uno de los “llamamientos humanitarios y de desarrollo más importantes”⁵⁵⁰, al solicitar de los donantes unos \$8 400 millones de dólares.

⁵⁴⁶ NU, CS, Resolución 2165(2014), “Resolución 2165 (2014) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7216a sesión, celebrada el 14 de julio de 2014”.

⁵⁴⁷ SCHOON, E., Y DUXBURY, S., *op. cit.*, p. 640.

⁵⁴⁸ La coalición liderada por Estados Unidos buscaba ayudar a las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF), conformadas por varios grupos rebeldes sirios y kurdos, para tomar control de territorios ocupados por ISIS. Los ataques aéreos rusos, por otro lado, buscaban presuntamente destruir infraestructura de ISIS, pero existe evidencia de que algunos ataques fueron dirigidos contra las SDF, para coadyuvar con el régimen de al-Ássad.

⁵⁴⁹ UNHCR, 2014. “UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2014” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html> [última consulta: 13 de marzo de 2023].

⁵⁵⁰ UNCT SYRIA, 2015. “2015 Strategic Response Plan, Syrian Arab Republic”, *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* [en línea]. Disponible en: https://www.unocha.org/sites/dms/Syria/RM_Syria_20141217_upd20150223.pdf [última consulta: 13 de marzo de 2023].

Tras el fin de la batalla de Alepo en diciembre de 2016, las fuerzas oficiales de al-Ássad recuperaron el control de la ciudad más grande del país. Ello permitió el regreso de decenas de miles de desplazados y la baja temporal en la tasa de desplazamiento interno. Para finales de ese mismo año, el ACNUR tenía registro de 6.3 millones, una reducción del 20% respecto dos años atrás. Sin embargo, ante la continuidad del deterioro de la vida en Siria por la multiplicidad de actores y frentes, el número de refugiados registrados continuó creciendo, rozando los 6.3 millones en diciembre de 2016⁵⁵¹.

Hasta inicios de 2023, las fuerzas del gobierno de Bashar al-Ássad han recuperado el control de poco más del 70% del país, aproximadamente, incluyendo las tres ciudades más grandes: Alepo, Homs y la capital, Damasco. Del resto, la mayoría es controlado por las Fuerzas Democráticas Sirias (el grupo rebelde más y mejor organizado, kurdos en su mayoría, respaldados por EE. UU. y sus aliados), mientras que menos del 5% por el Ejército Nacional Sirio (el grupo rebelde apoyado por Turquía y Qatar para contrarrestar la influencia kurda). En cuanto a las fuerzas *yihadistas*, mantienen el control sobre la provincia de Idlib⁵⁵².

A doce años de iniciada la guerra civil en Siria, permanecen registrados ante el ACNUR 5.4 millones de refugiados, 50% de ellos niños⁵⁵³. Del total de refugiados, el 65% se encuentra en Turquía, el 15% en el Líbano, el 12.2% en Jordania y el resto repartido en Irak y en países del norte de África⁵⁵⁴. Por otro lado, 1 millón de refugiados se encuentran dentro de Europa, la mayor parte en Alemania, Suecia, Grecia y Hungría. A diferencia de otras crisis humanitarias, como la de Afganistán, solo entre el 5% y 10% de los refugiados viven en campamentos (277 826 hasta diciembre 2021); por el contrario, la mayoría se ha integrado en las comunidades de los países de acogida⁵⁵⁵. En lo que respecta a quienes aún permanecen en Siria, según el ACNUR

⁵⁵¹ UNHCR, 2023. *Refugee Data Finder Portal*, op. cit.

⁵⁵² Los intentos del gobierno por recuperar Idlib provocaron la huida de 950 000 personas tan solo en los primeros 3 meses (de diciembre 2019 a febrero 2020), lo que corresponde al mayor desplazamiento desde que iniciara la guerra civil (ADAR, S., 2020. "Idlib's Unfolding Humanitarian Catastrophe". *German Institute for International and Security Affairs* [en línea]. Disponible en: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/idlibs-unfolding-humanitarian-catastrophe> [última consulta: 13 de marzo de 2023]). Las maniobras actuales para la recuperación del territorio, aún no lograda por las fuerzas de al-Ássad a pesar del apoyo ruso, mantienen latente la posibilidad de una nueva escalada de violencia, con la emergencia humanitaria que conlleva.

⁵⁵³ UNHCR, 2023. *Operational Data Portal*, op. cit.

⁵⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵⁵ Hasta marzo de 2013, uno de cada dos refugiados sirios vivía en campamentos. Sin embargo, la escalada de violencia en ese año catapultó la expulsión de refugiados y cambió la distribución de esta

son 13.4 millones de personas quienes continúan necesitando asistencia humanitaria, de los cuáles 6.7 millones han sido desplazados (internamente) de sus lugares de origen⁵⁵⁶.

Entre 2012 y 2022, han sido reasentados tan solo 197 667 refugiados, la mayoría en Canadá y Estados Unidos⁵⁵⁷. Con casi la totalidad de los refugiados viviendo temporalmente en países de primer asilo, la cifra anterior evidencia la falta de soluciones duraderas para los refugiados sirios. Si bien las razones para la baja proporción de reasentamiento sirios se deben a diversas circunstancias dependiendo la región de la que se hable, algunos factores a considerar son el temor de la “importación del terrorismo”⁵⁵⁸ que lleva al incremento de la “islamofobia”, la multiplicidad de emergencias humanitarias a atender simultáneamente (depositadas en un espectro mayor de Ayuda Oficial al Desarrollo), nacionalismos, la propia agenda pública y, más recientemente, los desafíos económicos y de salud pública ocasionados por la pandemia de Covid-19.

En el mismo periodo, han retornado voluntariamente a Siria alrededor de 354 055 personas desde Irak, Egipto, Jordania, Líbano y Turquía. Fue en 2019 cuando se alcanzó la mayor cifra, con casi 95 mil retornados (el 30% del total), después de que las fronteras fueran reabiertas como resultado de la reconquista territorial del gobierno de Bashar al-Ássad. En 2020, la cifra cayó a 38 235 y, en 2021, a solo 14 774, efecto directo de la pandemia⁵⁵⁹.

estadística. Para junio de 2013, uno de cada tres vivía en campos de refugiados y, para diciembre de ese año, menos de dos en cada diez. La estadística continuó descendiendo desde 2014 hasta permanecer en uno de cada diez. A partir de 2020, el porcentaje descendió al 5%, donde se ha mantenido.

Idem.

⁵⁵⁶ *Idem.*

⁵⁵⁷ UNHCR, 2023. *Resettlement Data Finder Portal* [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html> [última consulta: 13 de marzo de 2023].

⁵⁵⁸ Lo cierto es que, hasta el momento, no existe evidencia que pruebe la aseveración de que los inmigrantes (en cualquier categoría) son terroristas y un peligro para la seguridad nacional. De hecho, diversos estudios, desde hace más de diez años, demuestran que existe una relación inversamente proporcional entre el número de migrantes y la tasa de criminalidad, mismas que han descendido en ciudades que han experimentado un incremento en su población extranjera, como el caso de Nueva York y Los Angeles (GRISWOLD, D., “Higher Immigration, Lower Crime”, *Commentary Magazine* [en línea], diciembre 2009, disponible en: <https://www.commentary.org/articles/daniel-griswold/higher-immigration-lower-crime/> [última consulta: 13 de marzo de 2023]). Un estudio del Instituto CATO (“*Incarcerated immigrants in 2016: their numbers, demographics and countries of origin*”) evidencia que los inmigrantes de todas las categorías son menos propensos a ser encarcelados respecto de la población nativa (LANDGRAVE, M., Y NOWRASTEY, A., “Incarcerated immigrants in 2016: their numbers, demographics and countries of origin”, *CATO Institute* [en línea], *Immigration Research and Policy Brief*, junio 2018, núm. 7, disponible en: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/irpb7.pdf> [última consulta: 13 de marzo de 2023].

⁵⁵⁹ UNHCR, 2023. *Operational Data Portal*, *op. cit.*

La guerra civil en Siria ha provocado el desplazamiento de más de la mitad de la población (respecto de los datos de preguerra, 22 millones en 2011). Además, cuatro de cada diez familias dentro de Siria han tenido que desplazarse hasta tres veces en distintas fases del conflicto⁵⁶⁰. Estas cifras representan un desafío operativo para el ACNUR, que se encuentra limitado no solo por las condiciones físicas en las que lleva a cabo su misión (muchas veces, en medio de hostilidades bélicas), sino además por contar con recursos limitados. Dado que la mayoría de los refugiados sirios se encuentran en países de renta media y/o baja, éstos viven por debajo de la línea estandarizada de pobreza⁵⁶¹, lo que impacta de forma directamente proporcional en los requerimientos presupuestarios del ACNUR para atender esta crisis, por la dimensión de la atención de necesidades⁵⁶². Para 2021, la agencia solicitó \$465.5 millones de dólares, de los cuáles obtuvo únicamente el 50%. La brecha entre lo presupuestado y lo recaudado se ha mantenido cada año entre el 35% y el 50%, con excepción de primeros dos años, a saber, 2012 y 2013. El primer año de la crisis, la agencia obtuvo el 76% de lo solicitado, mientras que en 2013 operó con el 71%⁵⁶³.

Adicional al plan humanitario de respuesta para la emergencia en Siria, el ACNUR lidera el “Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia”, una “plataforma estratégica de coordinación, planificación, defensa y recaudación”⁵⁶⁴ que involucra a 270 socios en las comunidades de acogida. Además de buscar proveer protección y satisfacer necesidades básicas, este plan se enfoca en la construcción de resiliencia en los refugiados, las comunidades de acogida y todas las instituciones relacionadas con la protección de los refugiados sirios.

Pese a considerarse que la guerra civil en Siria se encuentra en sus últimas fases, debido al porcentaje del territorio nacional bajo control del gobierno de al-Ássad, la emergencia humanitaria no acabaría con la firma de la paz. Y es que la infraestructura siria se encuentra destruida casi en su totalidad, ya que ciudades enteras se encuentran

⁵⁶⁰ MERCY CORPS, 2021. “The facts: What you need to know about the Syria crisis” [en línea]. Disponible en: <https://europe.mercycorps.org/en-gb/blog/quick-facts-syria-crisis> [última consulta: 13 de marzo de 2023].

⁵⁶¹ De acuerdo con la definición estandarizada del Banco Mundial, una persona se encuentra por debajo de la línea de pobreza cuando vive con menos de 2.15 dólares diarios con base en precios de 2017.

⁵⁶² Los sectores presupuestarios son: protección, seguridad alimentaria, educación, salud y nutrición, necesidades básicas, vivienda, agua y otros recursos para sustento (*livelihood*).

⁵⁶³ UNHCR, 2023. “Budget and Expenditure”, *op. cit.*

⁵⁶⁴ UNDP, 2022. “The 3RP model”, *Regional Refugee & Resilience Plan* [en línea]. Disponible en: <https://www.3rpsyriacrisis.org/> [última consulta: 13 de marzo de 2023].

bajo los escombros⁵⁶⁵. Aunado al costo de la reconstrucción, se encuentran la inflación, el desempleo y las precarias condiciones del sistema de salud sirio, apenas en pie. Ante este panorama, no es viable un retorno masivo y tampoco un proceso de reasentamiento a gran escala. Como resultado, más de 5 millones de sirios seguirán en el “limbo” en los países de acogida, mientras éstos aún lo permitan. Egipto y Turquía son miembros tanto de la Convención como del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, no así Irak, Jordania y el Líbano. En el caso de Turquía, es especialmente relevante toda vez que ahí se encuentran seis de cada diez refugiados sirios.

Hasta 2021, se han llevado a cabo diversos intentos de negociaciones de paz. Desde el inicio de la guerra civil, Naciones Unidas ha mediado rondas, lideradas por occidente, conocidas como “Procesos de Ginebra II” (nueve al momento) que no han rendido frutos, ya que la principal demanda de los grupos rebeldes es la dimisión del presidente Bashar al-Ássad, a lo que el mandatario no está dispuesto. Paralelamente, los “Procesos de Astana” iniciados en 2017 (diecisiete rondas al momento), promovidos por Irán, Rusia y Turquía, han logrado que el presidente al-Ássad acepte la redacción de una nueva constitución para satisfacer algunas de las demandas de la oposición rebelde. Sin embargo, a la fecha no se ha iniciado ningún proceso de redacción. Mientras eso no suceda, la protección de una parte considerable de la población siria continuará en manos del ACNUR y de la comunidad internacional.

1.3 El desafío de la protección humanitaria en entornos de gran hostilidad, el ejemplo de Sudán del Sur

El noreste de África es una de las regiones más inestables no solo del continente, sino del mundo. Guerras civiles, hambrunas, terrorismo y un tardío desarrollo económico han mermado la seguridad humana en países como Eritrea, Etiopía, Somalia, Sudán y Sudán del Sur. En el caso de Sudán y Sudán del Sur, han sido prolongadas guerras civiles lo que, principalmente, han sumido a la población en emergencias humanitarias

⁵⁶⁵ En 2013, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos y Alemania crearon un fondo fiduciario para reconstruir las zonas controladas en ese entonces por la “Coalición Nacional de Fuerzas Revolucionarias y de Oposición Sirias” (SOC). Posteriormente, se sumaron Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Kuwait, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Turquía. Los fondos van dirigidos a seguridad alimentaria, generación de electricidad, agua potable y salud, principalmente. A pesar de que el fondo continúa en operaciones, solo lleva a cabo su labor en zonas aún controladas por la oposición. SYRIA RECOVERY TRUST FUND, 2021. *About SRTF* [en línea]. Disponible en: <https://www.srtfund.org/home> [última consulta: 13 de marzo de 2023].

en distintas fases durante la segunda mitad del siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI.

Los procesos de descolonización en África durante la segunda mitad del siglo XX llevaron a la creación de Estados autónomos compuestos por territorios, en muchos casos, heterogéneos en cuanto a demografía y desarrollo, lo que mermó la estabilidad sociopolítica de los recién nacidos Estados. Cuando en 1956 el Imperio Británico reconoció la independencia de Sudán, el norte y el sur sudanés eran muy distintos en cuanto a etnia, formas de vida y desarrollo socioeconómico⁵⁶⁶. Ante este contexto, Barbour considera que uno de los mayores retos para el nuevo Estado africano fue la unificación entre ambas regiones⁵⁶⁷. Sin embargo, el norte intentó imponer un gobierno islámico, rechazado por el sur, lo que conllevó a la primera guerra civil de Sudán en el primer año de vida como Estado independiente⁵⁶⁸. La primera guerra civil sudanesa causó el desplazamiento interno de al menos medio millón de personas y el éxodo de 180 000 hacia países vecinos⁵⁶⁹; de ellos, el 40% fueron acogidos en campos de refugiados administrados por el ACNUR en Uganda, mientras que el resto se integró en las comunidades de acogida.

En 1983, el gobierno del presidente Jaafar Nimeiry (en el poder desde 1969) abolió la autonomía del sur (pactada en los “Acuerdos de Addis Abeba”), para incorporarlos al mandato de la *sharía*, la ley islámica. En consecuencia, se formó el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán para dar paso a la segunda guerra civil sudanesa, una de las conflagraciones civiles más largas de la historia, con una duración de veintidós años. En este segundo episodio, perecieron 2.5 millones de personas y fueron

⁵⁶⁶ Sudán fue un territorio colonial del Imperio Británico desde 1899 hasta 1956. Al respecto, Qasim afirma que el mandato colonial intensificó las diferencias religiosas y étnicas preexistentes en el territorio sudanés. El norte, que había aceptado la colonización por influencia anglo-egipcia y el deseo de modernización, estaba mayormente poblado por musulmanes blancos; el sur, por el contrario, estaba compuesto por cristianos de raza negra que trataron de resistirse al mandato británico por medio de guerrillas.

QASIM, H., “British Involvement in The Sudan”. *Pakistan Horizon*, vol. 31, 1978 núm. 4, p. 62.

⁵⁶⁷ BARBOUR, K., “The Sudan since Independence”. *The Journal of Modern African Studies*, vol. 18, 1980, núm.1, p. 75.

⁵⁶⁸ La guerra fue librada entre el gobierno y el movimiento de liberación y secesión del sur de Sudán. La conflagración terminó en 1972 con la firma de los “Acuerdos de Addis Abeba”, que incluía la creación de una región autónoma en el sur de Sudán, que contaría con órganos ejecutivo y legislativo propios. Disponía, por otra parte, que la región autónoma no podría ejercer ningún poder o asunto sobre defensa, diplomacia, moneda, transporte aéreo e interregional, aduanas, inmigración y educación.

Para más información sobre este acuerdo, véase UNITED NATIONS PEACEMAKERS, 2021. “The Addis Ababa Agreement on the Problem of South Sudan” [en línea]. Disponible en: <https://peacemaker.un.org/sudan-addisababa-southsudan72> [Consulta: 13 de marzo de 2023].

⁵⁶⁹ POGGO, S., *The First Sudanese Civil War: Africans, Arabs, and Israelis in the Southern Sudan, 1955-1972*, 1º ed., Palgrave MacMillan, 2009, p. 193.

desplazadas internamente 4 millones, mientras que 500 000 personas huyeron fuera de las fronteras, de los que el ACNUR registró 418 270⁵⁷⁰. La mayor parte de los refugiados fueron recibidos en Etiopía, Kenia, Uganda, la República Democrática del Congo y la República Centroafricana⁵⁷¹.

La segunda guerra civil terminó en 2005 con la firma del “Acuerdo de Paz Integral”, que reconocía el carácter semiautónomo del sur de Sudán y permitiría la celebración de un referéndum sobre independencia seis años después. Así, en 2011, el 98.8% de la población votó a favor de la independencia de Sudán del Sur⁵⁷², declarada oficialmente el 9 de julio del mismo año. El fin de las hostilidades permitió la repatriación de 300 000 sudaneses, la mitad de ellos asistidos por el Alto Comisionado para los Refugiados⁵⁷³.

Pese a los esfuerzos llevados a cabo por las fuerzas del sur para lograr la independencia, las diferencias étnicas al interior del gobierno han imposibilitado desde un inicio la paz y la estabilidad en Sudán del Sur, país que se convirtió el 14 de julio de 2011 en el miembro más reciente (número 193) de la Organización de las Naciones Unidas⁵⁷⁴. La guerra civil en Sudán del Sur es uno de los conflictos vigentes al inicio de la tercera década del siglo XXI. Ha provocado el desplazamiento de 4.3 millones de personas, de las que 2.2 millones son refugiados y solicitantes de asilo⁵⁷⁵. Ello la hace la mayor crisis humanitaria de África y la tercera del mundo, solo de detrás de Siria y

⁵⁷⁰ UNHCR, 2009. “Update on Southern Sudan Repatriation and Reintegration” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/newsletter/update-on-southern-sudan-0109.pdf> [última consulta: 14 de marzo de 2023].

⁵⁷¹ Al mismo tiempo, Sudán enfrentó otro conflicto de índice racial y étnico en la región de Darfur, entre guerrillas árabes y no-árabes. Este conflicto sigue vigente y, hasta septiembre 2022, el ACNUR registraba 4.2 millones de personas necesitadas de asistencia humanitaria, de los que 3 millones son desplazados internos, 188 187 son refugiados y solicitantes de asilo, 940 154 son repatriados y 230 000 son residentes vulnerables (UNHCR, 2023. *Operational Data Portal, op. cit.*).

⁵⁷² EUROPEAN UNION ELECTION OBSERVATION MISSION, 2011. “Final Report Southern: Sudan Referendum, 9-15 January 2011”. *The Diplomatic Service of the European Unión* [en línea]. Disponible en: <https://www.eeas.europa.eu/node/24403> en [última consulta: 14 de marzo de 2023].

⁵⁷³ AZOBOU, F., 2018. “South Sudan Refugee Crisis”. *University of Virginia* [en línea]. Disponible en: https://med.virginia.edu/family-medicine/wp-content/uploads/sites/285/2018/12/Azobou_South-Sudan-Refugee-Crisis-112018.pdf [última consulta: 14 de marzo de 2023].

⁵⁷⁴ En 2013, el presidente Salva Kiir Mayardit acusó a su vicepresidente de planear un golpe de Estado, señalamiento que generó el descontento de la tribu Nuer, la segunda más grande del país, a la que pertenecía el entonces vicepresidente Riek Machar, avivando las diferencias étnicas de Sudán del Sur. El presidente Kiir Mayardit, perteneciente a la etnia Dinka, la más numerosa, destituyó a todo su gabinete, aumentando el descontento que una parte de la población que conllevó a manifestaciones masivas en Yuba, la capital. Estas manifestaciones escalaron hasta hacer estallar la violencia entre las fuerzas oficiales y grupos de oposición, liderados por el vicepresidente Machar mediante el “Movimiento de Liberación de Sudán en Oposición”, dando origen a la guerra civil en Sudán del Sur.

Idem.

⁵⁷⁵ UNHCR, 2023. *Operational Data Portal, op. cit.*

Afganistán. Como sucede en otras crisis, los más afectados por estos desplazamientos son mujeres y niños; en el caso de los sur-sudaneses, ocho de cada diez son niños y/o mujeres.

La gran mayoría de los refugiados de la guerra civil en Sudán del Sur se encuentran en Uganda y en Sudán⁵⁷⁶. Estos dos países albergan el 75% del total registrado por el ACNUR. El resto, se encuentra en Etiopía, Kenia y, en pequeña proporción, en la República Democrática del Congo. A diferencia de la crisis en Siria, la mayor parte de los refugiados sur-sudaneses (92%) viven en campamentos⁵⁷⁷. Al respecto, el campo de refugiados “*Bidi Bidi*”, establecido en Uganda en septiembre de 2016, es el más grande del mundo, al acoger ¼ de millón de refugiados⁵⁷⁸. Todos los Estados previamente mencionados son parte tanto de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” como de su protocolo. Sudán del Sur también es Estado miembro de ambos instrumentos, a los que se adhirió el 10 de diciembre de 2018.

La crisis humanitaria ocasionada por la guerra civil en Sudán del Sur afecta no solo a los refugiados. Por el contrario, el Programa Mundial de Alimentos estima que 7.7 millones se encuentran en situación de grave inseguridad alimentaria⁵⁷⁹ por la escasez de producción de alimentos, por las fuertes sequías que caracterizan la geografía de la región y, en general, por la tasa de pobreza. De acuerdo con datos del Banco Mundial, alrededor del 82% de la población de Sudán del Sur vive por debajo de la línea de pobreza⁵⁸⁰. Debido a lo anterior, Sudán del Sur es uno de los mayores focos de atención no solo del régimen de protección de los refugiados sino del derecho humanitario en general. El Programa Mundial de Alimentos, por ejemplo, requirió de la comunidad internacional \$364.4 millones de dólares para brindar asistencia alimentaria a los sur-sudaneses tan solo para el segundo semestre de 2022⁵⁸¹. El ACNUR, en el mismo sentido, requirió \$1.2 billones de dólares para 2022, de los que para finales de

⁵⁷⁶ A pesar de ser un país expulsor de refugiados por el conflicto en Darfur, Sudán acoge a poco más de 1 millón de refugiados. Del total, el 71% son sur-sudaneses, el 11 % eritreos, el 9% sirios, el 6% etíopes y el 3% centroafricanos.

Idem.

⁵⁷⁷ UNHCR, 2023. *Refugee Data Finder Portal*, *op. cit.*

⁵⁷⁸ AZOBOU, F., *op. cit.*

⁵⁷⁹ WFP, 2023. “South Sudan Emergency” [en línea]. Disponible en: <https://www.wfp.org/emergencies/south-sudan-emergency> [última consulta: 14 de marzo de 2023].

⁵⁸⁰ El dato oficial más reciente reportado por el Banco Mundial corresponde al año 2016.

WORLD BANK, 2023. *Data Bank Portal* [en línea]. Disponible en: <https://databank.worldbank.org/home.aspx> [última consulta: 14 de marzo de 2023].

⁵⁸¹ WFP, 2023. “South Sudan Emergency”, *op. cit.*

diciembre del mismo año había reunido solo el 30%⁵⁸². Paradójicamente, al tiempo que es una de las emergencias humanitarias más apremiantes de la agenda internacional, es de las menos fondeadas.

Además de los retos presupuestales, el ACNUR se enfrenta a otras dificultades técnicas para la atención de la emergencia. Al igual que en Siria, la operación en campo para la implementación de las misiones humanitarias es un desafío en sí debido al saqueo de suministros por asalto a convoyes de las organizaciones y agencias humanitarias y por atentados contra los oficiales del ACNUR.

En septiembre de 2018, las partes involucradas en la guerra civil de Sudán del Sur firmaron el “Acuerdo Revitalizado para la Resolución del Conflicto en la República de Sudán del Sur”, que era una continuación de un primer intento de paz llevado a cabo en 2016. A pesar de que, en teoría, la guerra civil ha cesado, Naciones Unidas y diversos observadores de Derechos Humanos como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch* han reportado violaciones a los acuerdos de paz y la continuación de episodios de violencia que permean los intentos de reconstrucción en Sudán del Sur⁵⁸³. Ello ha imposibilitado la repatriación de los 2 millones de refugiados que se encuentran aún en países vecinos, así como el retorno de los desplazados internos a sus hogares, perpetuando la crisis humanitaria en Sudán del Sur.

1.4 La gestión de los flujos mixtos de desplazamiento humano, el caso de Venezuela

La emergencia humanitaria en Venezuela es única en su tipo, al gestarse desde una profunda crisis socioeconómica, lo que ha llevado a cuestionar la condición de los venezolanos exiliados como potenciales refugiados. No obstante, los refugiados venezolanos fueron, en conjunto con los refugiados sirios, dos de los principales grupos vulnerables por los que se adoptó la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”, de la que emanó el “Pacto Mundial sobre los Refugiados”.

⁵⁸² UNHCR, 2023. *Operational Data Portal*, *op. cit.*

⁵⁸³ Constantemente, los reportes de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS, por sus siglas en inglés) reportan ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y/o actos de violencia sexual, represión contra expresiones disidente, acoso hacia los trabajadores humanitarios, entre otros. En 2021, por ejemplo, se registró el asesinato de cinco trabajadores humanitarios en Sudán del Sur, lo que provocó la suspensión temporal de las misiones humanitarias.

UNMISS, 2023. “Human Rights Reports” [en línea]. Disponible en: <https://unmiss.unmissions.org/human-rights-reports> [última consulta: 14 de marzo de 2023].

La República Bolivariana de Venezuela atraviesa, desde finales de la primera década del siglo XX, el mayor colapso económico de su historia, e incluso de toda América Latina, como afirma Penfold⁵⁸⁴. El declive de la economía ha conllevado una emergencia social, política y humanitaria sin precedentes en Latinoamérica; asimismo, como establecen Naím y Toro, ha provocado la crisis de refugiados más grande en la historia de la región y el peor desastre humanitario de occidente⁵⁸⁵.

Al inicio de la década de los setenta, Venezuela era la economía más próspera de América Latina y el país más atractivo para la inmigración en la región, tanto de personas como de corporaciones, debido a un *boom* en el precio del petróleo que convirtió a Venezuela en un “Petro Estado”⁵⁸⁶. Sin embargo, a finales de la misma década empezó una desaceleración en el crecimiento económico que fluctuaría durante los siguientes veinte años⁵⁸⁷ y que, aunado al descrédito de la clase política, facilitarían la llegada al poder del General Hugo Chávez en 1999. Cuando Chávez asumió la presidencia, Venezuela experimentaba inestabilidad política, pobreza extrema, déficits fiscales, altas tasas de criminalidad y un débil estado de derecho⁵⁸⁸. El mandato de Hugo Chávez se caracterizó, entre otras cosas, por una política social enfocada en la expansión de programas y de beneficiarios, destinando un cuarto del presupuesto a los sectores de salud, educación y vivienda⁵⁸⁹. El incremento generalizado del gasto público fue posible gracias a un periodo de bonanza por el precio del petróleo y a la ampliación de la deuda pública.

⁵⁸⁴ PENFOLD, M., “How to reconstruct Venezuela: political conflict, weak State capacities, and social violence”, *Wilson Center* [en línea], *Latin American Program*, Working Paper March 2021, p. 1, disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/program/latin-american-program> [última consulta: 14 de marzo de 2023].

⁵⁸⁵ NAÍM, M. Y TORO, F., “Venezuela’s Suicide: lessons from a failed State”, *Foreign Affairs*, vol. 97, 2018, núm. 6, p. 127.

⁵⁸⁶ Para conocer sobre el *boom* económico Venezolano, véase: HAUSMANN, R., Y RODRÍGUEZ, F., *Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*, Filadelfia, 1° ed., Penn State University Press, 2013; y CHEATHAM, A., ROY, D., Y CARA LABRADOR, R., “Venezuela: The Rise and Fall of a Petrostate”. *Council on Foreign Relations* [en línea], 2021, disponible en: <https://www.cfr.org/backgrounder/venezuela-crisis> [última consulta: 14 de marzo de 2023].

⁵⁸⁷ En 1975, el presidente Carlos Andrés Pérez (mandato de 1974 a 1979) nacionalizó la industria petrolera, lo que permitió el incremento de los ingresos del gobierno y una bonanza breve. Sin embargo, la caída de los precios del petróleo en la década de los ochenta generó una crisis económica en Venezuela y un desencanto del sistema económico. Para finales de 1989, el presidente Pérez (durante su segundo mandato, de 1989 a 1993) implementaba un plan de austeridad (a recomendación del Fondo Monetario Internacional) que generó un descontento generalizado de la población y posteriores protestas públicas.

⁵⁸⁸ PENFOLD, M., *op. cit.*, p. 7.

⁵⁸⁹ MCARDLE, M., “Does Hugo Chavez help the poor? *The Atlantic* [en línea], 2008, disponible en: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2008/03/does-hugo-chavez-help-the-poor/2916/> [última consulta: 14 de marzo de 2023].

El impacto de la política social chavista difiere entre los economistas; para autores como Rodríguez⁵⁹⁰, el hecho de que Chávez apoyara a los pobres no denotó una mejora en la calidad de vida. Y es que, si bien el porcentaje de población en pobreza extrema se redujo un 25% entre 2003 y 2007, la tasa de desigualdad no mejoró; por el contrario, aumentó 0.04% en el mismo periodo⁵⁹¹. Por otro lado, los elevados subsidios a los bienes básicos no significaron un incremento en la capacidad económica de los venezolanos para adquirir dichos insumos, además de que eventualmente impactaron negativamente en la inflación⁵⁹².

Cuando Hugo Chávez murió en 2013, la inflación se encontraba ya en 40%⁵⁹³, la deuda pública se había triplicado (respecto al inicio de su administración) y las exportaciones petroleras (que representaban el 80% del total de las exportaciones) habían empezado a caer. En medio de protestas por el aumento de los precios y de una cuestionada⁵⁹⁴ elección, Nicolás Maduro inició su mandato como nuevo presidente de Venezuela. Desde entonces, las decisiones en materia política, económica y social del presidente Maduro terminaron por provocar el colapso económico venezolano.

Naím y Toro⁵⁹⁵ afirman que como resultado de la influencia del socialismo cubano, el presidente Maduro “restringió profundamente la libertad económica y borró todos los rastros restantes de liberalismo de las instituciones políticas del país”. Combinado con los altos niveles de corrupción⁵⁹⁶ y con la caída de la producción petrolera con el fin oficial del auge del precio del petróleo en 2014 (y con los ingresos devenidos de él), el

⁵⁹⁰ RODRÍGUEZ, F., “An Empty Revolution: The Unfulfilled Promises of Hugo Chávez”, *Foreign Affairs*, vol. 87, 2008, núm. 2, p. 55.

⁵⁹¹ MCARDLE, M., *op. cit.*

⁵⁹² Rodríguez argumenta, a este respecto, que los indicadores de salud y desarrollo humano no mostraron “mejoras significativas más allá de lo normal en medio de un boom petrolero” (RODRÍGUEZ, F., *op. cit.*). Nagel, por su parte, destaca el costo per cápita de la deuda pública, que pasó de \$1 081 euros en 2008 a \$2 084 en 2013, el último año de gobierno de Chávez (NAGEL, J., “Did Chávez Help the Poor?”, *Americas Quarterly* [en línea], 2013, disponible en: <https://www.americasquarterly.org/article/did-chavez-help-the-poor/> [última consulta: 14 de marzo de 2023].

⁵⁹³ WORLD BANK, 2023. *Data Bank Portal*, *op. cit.*

⁵⁹⁴ En las elecciones de 2013, el margen de victoria de Nicolás Maduro sobre su contrincante, Henrique Capriles, fue del 1.6%. Ello llevó a la oposición e incluso a algunos actores externos como Estados Unidos a cuestionar la validez de la elección y a solicitar un recuento de votos, que no fue autorizado por las autoridades electorales. En Venezuela, no existe un organismo electoral autónomo; por el contrario, forma parte del oficialismo.

⁵⁹⁵ NAÍM, M. Y TORO, F., *op. cit.*

⁵⁹⁶ Venezuela es de los países más corruptos del mundo con base en el “Índice de Estado de Derecho” del *World Justice Project*. Al respecto, véase: WORLD JUSTICE PROJECT, 2023. “WJP Rule of Law Index” [en línea]. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/> [última consulta: 14 de marzo de 2023].

gobierno “terminó de destruir su capacidad institucional”⁵⁹⁷. A partir de 2014, la falta de insumos en sectores vitales de la industria y la salud comenzaron a hacerse evidentes, exponenciando la cristalización de crisis políticas y económicas superpuestas unas con otras.

Las decisiones del gobierno de Nicolás Maduro en materia de política económica, fiscal y monetaria han llevado a Venezuela a ser una de las economías más inflacionarias del mundo (al cierre del 2022 fue de 210%⁵⁹⁸, pero en 2019, por ejemplo, hubo una hiperinflación histórica del 65 374%). O’Neil señala, además, una depreciación de la moneda nacional, una caída de tres tercios en el Producto Interno Bruto (PIB) en un periodo de cinco años, y un recorte a las importaciones en más de 75%⁵⁹⁹. En términos de gobernabilidad, Venezuela ocupa los peores lugares del mundo en control de corrupción, efectividad gubernamental, justicia criminal, rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, a partir de los Indicadores de Gobernanza Mundial del Banco Mundial⁶⁰⁰.

Más allá de las estadísticas previas, la crisis ha ocasionado un elevado sufrimiento humano ante la escasez de alimentos y medicinas y de los cortes en el suministro de agua y electricidad. Todo ello ha mermado las condiciones de vida de la población. Por ejemplo, con base en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)⁶⁰¹ 2022, el 81% de los Venezolanos vive en situación de pobreza monetaria⁶⁰², de los que el 53.3% se encuentra en situación de pobreza extrema⁶⁰³. Respecto de la seguridad

⁵⁹⁷ PENFOLD, M., *op. cit.*, p. 13.

⁵⁹⁸ STATISTA, 2023. “Venezuela: Inflation rate from 1985 to 2023” [en línea]. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/371895/inflation-rate-in-venezuela/> [última consulta: 15 de marzo de 2023].

⁵⁹⁹ O’NEIL, S., “A Venezuelan Refugee Crisis”, en STARES, B. (ed.), *Preparing for the Next Foreign Policy Crisis, What the United States should do*, Nueva York, edición diciembre, Council on Foreign Relations, 2019, p. 77.

⁶⁰⁰ WORLD BANK, 2023. *Worldwide Governance Indicators* [en línea]. Disponible en: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators> [Consulta: 15 de marzo de 2023].

⁶⁰¹ La “Encuesta Nacional de Condiciones de Vida” es diseñada e implementada por investigadores de la Universidad Católica Andrés Bello, de Venezuela. Puede consultarse en: PROYECTO ENCOVI, 2023. “Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2022”, *Universidad Católica Andrés Bello* [en línea]. Disponible en: <https://www.proyectoencovi.com/> [última consulta: 15 de marzo de 2023].

⁶⁰² Esta cifra refleja una reducción de casi 10 puntos porcentuales respecto de 2021, a raíz de una mejora en el ingreso.

Idem.

⁶⁰³ La pobreza extrema también se redujo respecto de 2021, en casi 14.7 puntos porcentuales.

Idem.

alimentaria, la ENCOVI 2022 reporta que apenas el 21.9%⁶⁰⁴ de los hogares venezolanos se perciben sin seguridad alimentaria⁶⁰⁵.

Como resultado de la crisis, el 23% de la población ha salido de Venezuela desde 2014, alrededor de 7.1 millones de personas según datos del ACNUR⁶⁰⁶. De ellos, ocho de cada diez se encuentran en países de América Latina y el Caribe, principalmente Colombia y Perú⁶⁰⁷, que juntos albergan a 4 millones. Fuera de la región, los dos países que han recibido al mayor número de venezolanos son España y Estados Unidos, un aproximado de 983 000 entre ambos. De los 7.1 millones, al menos 1 millón son solicitantes de asilo, en tanto que apenas 211 000 han sido reconocidos como refugiados y 4.2 millones cuentan actualmente con un permiso de residencia⁶⁰⁸.

La “Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes en Venezuela” (R4V) es una iniciativa creada en 2019 y liderada por el ACNUR y la OIM, en la que participan más de 150 organismos (intergubernamentales y no gubernamentales) y 17 países de América Latina y el Caribe. A través del “Plan Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes” (RMRP, por sus siglas en inglés) reúne fondos para la atención de necesidades en la propia Venezuela y en las comunidades de acogida, y trabaja con los gobiernos de la región para abordar los flujos migratorios de forma coordinada y estandarizada⁶⁰⁹. La respuesta conjunta del ACNUR y la OIM evidencia la naturaleza contemporánea de los flujos masivos de personas que requieren que el régimen internacional de protección de los refugiados se actualice, para hacer frente a las complejidades de la multicausalidad de los desplazamientos.

⁶⁰⁴ *Idem.*

⁶⁰⁵ La inseguridad alimentaria se ve afectada por el hecho de que ocho de cada diez productos de la canasta básica no están disponibles en los supermercados (VAN PRAAG, O., “Understanding the Venezuelan Refugee Crisis”, *Wilson Center* [en línea], 2019, disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/article/understanding-the-venezuelan-refugee-crisis> [última consulta: 15 de marzo de 2023]), lo que sumado a la falta de ingresos para garantizar el poder adquisitivo, ha imposibilitado satisfacer la dosis de nutrientes diarios, situación que se agudiza con la falta de medicinas. Al respecto, para O’Neil la escasez del sector salud ha estimulado un incremento en la tasa de mortalidad por enfermedades que en primera instancia son tratables (O’NEIL, S., *op. cit.*, p. 77.).

⁶⁰⁶ UNHCR, 2023. *Operational Data Portal*, *op. cit.*

⁶⁰⁷ Los Estados caribeños son los que más venezolanos han recibido en proporción con el total de su población. En este sentido, por ejemplo, los venezolanos representan el 20% de la población de Aruba y de Curazao.

⁶⁰⁸ UNHCR, 2023. *Operational Data Portal*, *op. cit.*

⁶⁰⁹ RMRP, 2023. “Datos e Información en el RMRP”, *Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela* [en línea]. Disponible en: <https://www.r4v.info/es/datos> [última consulta: 15 de marzo de 2023].

Ahora bien, el bajo número de personas reconocidas formalmente como refugiados radica primordialmente en las causas de expulsión, que pueden ser consideradas de naturaleza económica y por tanto no amparadas por la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”. Debido a la complejidad del fenómeno migratorio venezolano actual, que se traduce en un “flujo mixto”⁶¹⁰ de desplazamientos, esta crisis puede ser vista como un problema de índole económico y no humanitario. Es por ello que el fondeo del “Plan Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes” ha sido un desafío; de los \$1.79 billones que requirió para 2022, por ejemplo, se obtuvo únicamente el 37.8%⁶¹¹. Con ello, pudieron asistir a 3.82 millones de personas de los 8.40 millones que la RMRP estima en necesidad de asistencia.

De acuerdo con el ACNUR, desde 2014 ha habido un “incremento del 8 000% en el número de venezolanos que buscan la condición de refugiado”⁶¹². Quienes no cumplen los requisitos buscan otras formas legales de permanecer en otros países, como estatus de protección temporal, asilo político o residencial temporal. En este supuesto se encuentran alrededor de 2.5 millones de personas. Van Praag destaca, a propósito, que si bien el número de solicitudes de asilo es bajo “en relación con la cantidad de venezolanos que han huido, Venezuela es la principal fuente de nuevas solicitudes a nivel mundial, [...] 1 de cada 5 desde 2018”⁶¹³, la mayor parte destinadas a Perú, Brasil, Estados Unidos y España, en orden de volumen de peticiones.

El manejo de la crisis originada por el desplazamiento masivo de venezolanos se ve mermado por la falta de interés del oficialismo bolivariano. Al respecto, Muñoz Bravo subraya la “política de la no política”⁶¹⁴ del gobierno venezolano hacia su diáspora, que implica una “falta de reconocimiento de la existencia de una comunidad venezolana transfronteras”⁶¹⁵. En este sentido, el no reconocimiento de la población de refugiados venezolanos se produce tanto dentro como fuera de la propia Venezuela.

⁶¹⁰ VAN PRAAG, O., *op. cit.*

⁶¹¹ La mayor parte de estos recursos provino de Estados Unidos (\$564.3 millones), principal Estado donante; y de Naciones Unidas (\$456.9 millones), principal OIG donante. RMRP, 2023, *op. cit.*

⁶¹² UNHCR, 2023. *Operational Data Portal, op. cit.*

⁶¹³ VAN PRAAG, O., *op. cit.*

⁶¹⁴ MUÑOZ BRAVO, T., “Políticas migratorias en México y Venezuela: Análisis de respuestas gubernamentales disímiles ante procesos de inmigración y emigración internacionales”, *Revista Desafíos*, vol. 28, 2016, núm. 2, p. 352.

⁶¹⁵ *Ibidem*, p. 354.

El éxodo venezolano es un reflejo más de la naturaleza dinámica del fenómeno del desplazamiento humano. Reafirma la necesidad, además, de explorar nuevas dimensiones y ámbitos de protección que requieren de una acción conjunta entre el Alto Comisionado para los Refugiados y otras agencias especializadas en migración, derechos humanos, asistencia humanitaria, desarrollo humano, entre otros. La emergencia humanitaria de Venezuela es una de las razones por las que los Estados miembros de la ONU se reunieron en Nueva York, en 2016, para abordar los desafíos emanados de las nuevas características de los desplazamientos forzados, como los flujos migratorios mixtos. Como se mencionó con anterioridad, esta reunión dio paso a la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”, la antesala del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” de 2018, que será abordado a continuación.

2. EL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS

El apartado 2 inicia con una radiografía del régimen de refugiados y de los solicitantes de asilo para el año 2015, en lo referente al número de refugiados, desplazados internos y solicitantes de asilo alrededor del mundo, así como la tasa global de reasentamiento. El corte hasta dicho año es fundamental ya que las estadísticas contenidas en el “Informe Global del ACNUR” del 2015⁶¹⁶ fueron el punto de partida para la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”, de diciembre de 2016, que será estudiada en el apartado 2.2. Posteriormente, se detalla el proceso de adopción de la Resolución 73/151 de la Asamblea General, aprobada exactamente un año después de la emisión de la “Declaración de Nueva York” y mediante la cual emanó el “Pacto Mundial sobre los Refugiados”. La sección 2.4 aborda los objetivos, la estructura y los mecanismos del Pacto; en tanto que la 2.5 examina los compromisos anunciados por los actores relevantes.

⁶¹⁶ UNHCR, 2015. “Global Trends: Forced Displacement in 2015” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/576408cd7.pdf> [última consulta: 15 de marzo de 2023].

2.1 Antecedentes: el llamado de emergencia del Secretario General Ban Ki Moon

En el año 2015, el régimen de protección de los refugiados se hallaba en una de las fases más críticas en sus casi cien años de existencia (desde la designación del Alto Comisionado para los Refugiados Rusos en 1922). Para ese año, el número de personas desplazadas alrededor del mundo era de 65.3 millones⁶¹⁷, cifra que se había duplicado tan solo en los últimos veinte años (en 1996 el total era de 33.9 millones)⁶¹⁸. De acuerdo con el ACNUR, veinticuatro personas fueron desplazadas a cada minuto del día durante 2015. Ante este panorama, a lo largo del 2015 y 2016 el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, el surcoreano Ban Ki-Moon, expresó a la comunidad internacional su preocupación por el número de refugiados, desplazados y apátridas que se multiplicaban alrededor del mundo, como consecuencia de conflictos domésticos y transfronterizos y de fenómenos como el cambio climático. Así mismo, reconocía los desafíos por abordar respecto del estado actual del régimen de protección de los refugiados, que reflejaba una parálisis del compromiso de algunos Estados miembros de la ONU, una ausencia de distribución equitativa de la responsabilidad de carga, así como una inhabilidad para adaptar el régimen a los nuevos tipos de crisis humanitarias⁶¹⁹.

Desde la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en 1950, la ONU ha considerado la prevención de las situaciones generadoras de expulsión como la solución definitiva al problema de los refugiados. No obstante, setenta años después, dichas situaciones no solo no se han evitado sino que han evolucionado en número, naturaleza, causas y consecuencias. Triggs y Wall afirman que la comunidad internacional ha demostrado su incapacidad para poner fin a las guerras y que, ante la perspectiva del aumento de las situaciones de desplazamiento, cabe preguntarse “qué se puede hacer para mejorar la idoneidad del régimen”⁶²⁰.

⁶¹⁷ UNHCR, 2015. “Global Trends: Forced Displacement in 2015”, *doc. cit.*

⁶¹⁸ Del total, el 62.4% eran desplazados internos, el 32.6% refugiados y el resto solicitantes de asilo. A su vez, de los 21.3 millones de refugiados, el 76% se encontraban bajo mandato del ACNUR y el resto de la UNWRA.

Idem.

⁶¹⁹ UN, 2015. “Secretary-General's Press Remarks at Centre Tenda di Abramo Reception Centre”, *Secretary General* [en línea], Statements, 17 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.un.org/sg/en/latest/sg/statement> [última consulta: 15 de marzo de 2023].

⁶²⁰ TRIGGS, G., Y WALL, P., “‘The makings of a success’: The global compact on refugees and the inaugural Global Refugee Forum”, *International Journal of Refugee Law*, vol.32, 2020, núm. 2, p. 284.

La protección de los refugiados es una tarea compleja por diversos motivos, entre los que destacan: (1) que la mayor parte de los refugiados (ocho de cada diez) viva en países de renta media o baja⁶²¹; (2) que el 60% se encuentre en una situación prolongada⁶²²; y (3) que existan diversas crisis de refugiados simultáneamente⁶²³. Lo anterior conlleva, en palabras de P. Pozo, un “incremento de las necesidades de financiación y genera un fenómeno de fatiga”⁶²⁴ ya que la responsabilidad de la protección de los refugiados recae en pocos países. Al respecto, una de las causas de los desequilibrios en la responsabilidad de carga es que la mayor parte de los refugiados se encuentran en países que no se benefician de las disposiciones de la Convención de 1951 o de su Protocolo; tal es el caso de Jordania, el Líbano y Pakistán. Sobre esta línea, “aunque la proximidad no debería determinar el grado de responsabilidad sobre los refugiados, ésta es la situación que predomina en la práctica”⁶²⁵.

Con base en lo anterior, para 2015 Turquía albergaba 2.5 millones de refugiados, Pakistán 1.6 millones y el Líbano 1.1 millones⁶²⁶; del total de 13.1 millones bajo mandato del ACNUR. Juntos, los tres Estados acogieron a cuatro de cada diez refugiados en el mundo (gráfico 1). Estos números se explican por el hecho de que uno de cada dos refugiados provino de tan solo dos países: Siria y Afganistán; le siguieron refugiados de Somalia, Sudán, y Sudán del Sur.

⁶²¹ Las crisis de refugiados explicadas tanto en el capítulo I como en el presente dejaron ver que la mayor parte de los refugiados permanece en los países colindantes al expulsor, esto debido a la dificultad de moverse libremente a través de las fronteras internacionales. Así pues, que la mayor parte de los venezolanos encuentre refugio en Perú y Colombia, por ejemplo; o que la amplia mayoría de sirios permanezcan en el Líbano o en Jordania.

⁶²² Como se explicó anteriormente, se considera que un refugiado se encuentra en situación prolongada cuando ha vivido en el exilio por más de cinco años consecutivos.

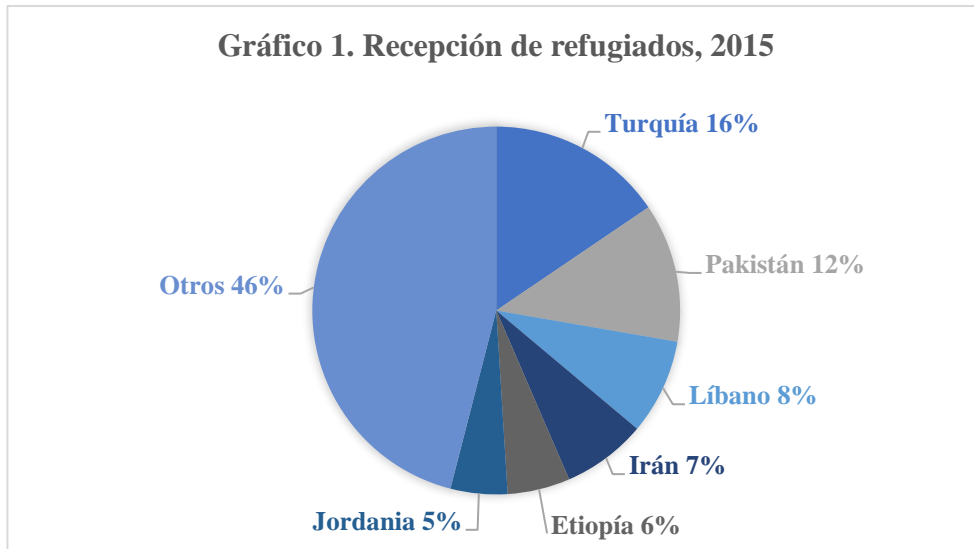
⁶²³ POZO, P., “El Pacto Mundial sobre los Refugiados: límites y contribución a la evolución del derecho internacional de los refugiados”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* [en línea], 2019, no. 38, pp. 1- 29, disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num38> [última consulta: 15 de marzo de 2023].

⁶²⁴ *Ibidem*, p. 8.

⁶²⁵ *Ibidem*, p. 5.

⁶²⁶ UNHCR, 2015. “Global Trends: Forced Displacement in 2015”, *op. cit.*, p. 3.

Gráfico 1. Recepción de refugiados, 2015



Elaboración propia con base en UNHCR, 2015, “Global Trends: Forced Displacement in 2015”.

En lo que respecta a personas internamente desplazadas, 40.8 millones para 2015, la mayoría se encontraba en Irak, Nigeria, la República Democrática del Congo, Siria, Sudán del Sur y Yemen. Es menester recordar, como se explicó en capítulos anteriores, que la protección de los IDPs no está *de iure* sujeta a la Convención de 1951, ya que la responsabilidad de protección recae en el país del que el desplazado es nacional⁶²⁷.

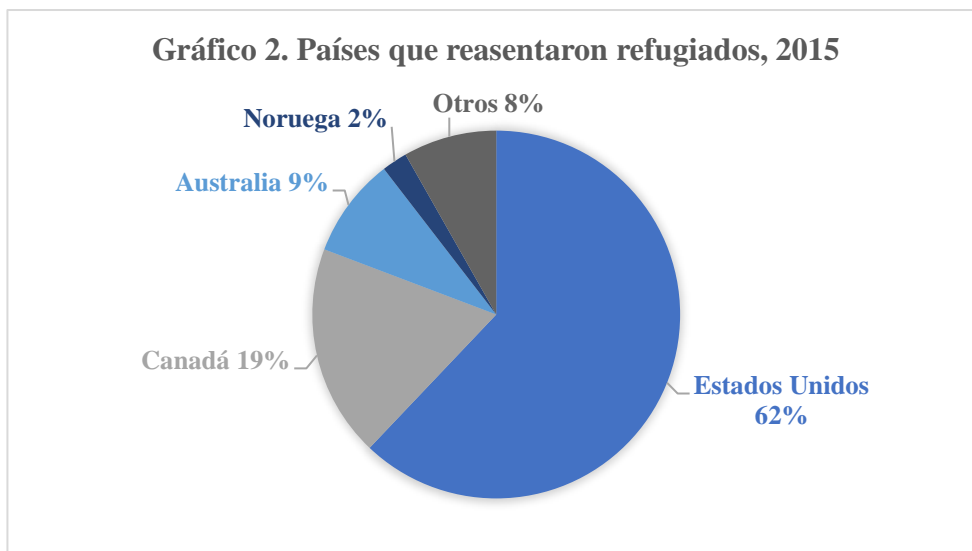
Al mismo tiempo en que el número de refugiados y desplazados internos se incrementa, se encuentra el hecho de que, del total de refugiados en el mundo, apenas el 1% es reasentado en terceros países⁶²⁸. Si bien en 2015 se atendió el 80% de las solicitudes enviadas por el ACNUR, 107 100 de 134 000⁶²⁹, dichas solicitudes se basan en el número de plazas anuales que los Estados están dispuestos a otorgar para el reasentamiento de refugiados, el cuál es muy bajo comparado con los 6.7 millones de refugiados en situación prolongada que el ACNUR reportó para ese año. De los 107 100 refugiados, seis de cada diez fueron reasentados en Estados Unidos (gráfico 2). Myanmar, la República Democrática del Congo, Siria y Somalia representaron el 50% de las nacionalidades reasentadas⁶³⁰.

⁶²⁷ Como se vio en el capítulo I, desde 1998 existen los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, conformados por normas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario que tienen incidencia en los IDPs.

⁶²⁸ ZAMFIR, I., “The global compact on refugees Strengthening international cooperation to ease the plight of refugees in the world”, *European Parliamentary Research Service* [en línea], 2019, PE 623.550, disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/> [última consulta: 15 de marzo de 2023].

⁶²⁹ UNHCR, 2015. “Global Trends: Forced Displacement in 2015”, *op. cit.*, p. 3.

⁶³⁰ *Idem.*



Elaboración propia con base en UNHCR, 2015, “Global Trends: Forced Displacement in 2015”.

Para Thomas y Yarnell, otra de las dificultades en el ejercicio de la protección de los refugiados es la existencia de políticas regresivas adoptadas por algunos Estados para desalentar la búsqueda de refugio. Cierre de fronteras, suspensión de programas de reasentamiento, detención y expulsión de solicitantes de asilo, son ejemplos de medidas para disuadir a los refugiados que han sido implementadas por algunos Estados en las últimas dos décadas⁶³¹.

Durante la segunda década del siglo XXI, menos del 25% de los países miembros de la ONU asumieron responsabilidad sobre la protección de los refugiados, ya fuera a través de reasentamiento, protección temporal u otorgamiento de financiamiento para el ACNUR. Éste último es clave para garantizar las operaciones y programas del Alto Comisionado. En 2015, por ejemplo, dependió en un 82% de las contribuciones directas de los Estados⁶³² y, a pesar de que para ese año se recibieron \$3.36 billones, la cifra representó apenas la mitad del presupuesto requerido⁶³³.

Las debilidades en la protección de los refugiados se deben al agotamiento y, en cierta medida, obsolescencia de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951. La falta de un órgano jurídicamente vinculante que monitoree el cumplimiento de

⁶³¹ THOMAS, A., Y YARNELL, M., “Ensuring that the Global Compacts on Refugees and Migration Deliver”, *Refugees International* [en línea], noviembre 2018, p. 10, disponible en: <https://www.refugeesinternational.org/reports/2018/11/19/ensuring-that-the-global-compacts-on-refugees-and-migration-deliver> [última consulta: 15 de marzo de 2023].

⁶³² Para ese año, los principales donantes fueron: Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Alemania, Kuwait, Suecia, Noruega y Dinamarca.

UNHCR, 2015. “Global Trends: Forced Displacement in 2015”, *op. cit.*

⁶³³ UNHCR, 2023. “Budget and Expenditure”, *op. cit.*

las disposiciones de la Convención, el desamparo de los IDPs y la falta inclusión de personas que se ven obligadas a abandonar sus lugares de origen pero que no se ajustan a la definición tradicional de refugiado, facilitan el incumplimiento de algunos Estados respecto de las obligaciones adquiridas al ratificar y/o adherirse al tratado.

Las complejidades anteriormente mencionadas, aunadas a los datos presentados e insertadas en un contexto de crisis simultáneas sin precedentes, fueron la razón para que a finales de 2015 el Secretario General de la ONU convocara una serie de cumbres de líderes⁶³⁴, con el fin de hacer de la protección internacional de los refugiados una práctica más eficiente y equitativa. Buscaba, también, hacer frente a la crisis de refugiados en el mediterráneo, consecuencia de las políticas de interdicción de algunos Estados europeos sobre los refugiados y solicitantes de asilo provenientes de Siria.

La primera reunión, referida como la “Conferencia sobre Siria”, celebrada en Londres durante los días 3 y 4 febrero de 2016 tuvo como objetivo el aumento de donativos y de promesas de reasentamiento para los refugiados sirios. La segunda, denominada “Cumbre Humanitaria Mundial”, se llevó a cabo en Estambul el 23 y 24 de mayo de 2016 y se centró en la prevención de los conflictos y en la atención de necesidades humanitarias.

La tercera reunión, celebrada el 20 de septiembre del mismo año en Nueva York y denominada “Cumbre de Líderes sobre Refugiados” y que había sido convocada desde noviembre de 2015 por medio de la decisión 70/539 de la Asamblea General⁶³⁵, se enfocó en la distribución equitativa de la responsabilidad de carga. Como resultado, en la víspera de la cumbre, la Asamblea General adoptó la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes” y, durante la cumbre (de la que Estados Unidos fue coanfitrión), los 52 líderes participantes (entre ellos, 32 jefes de Estado, incluyendo a Barack Obama) efectuaron compromisos en aras de contribuir al logro de los objetivos

⁶³⁴ Doc. NU A/70/59, “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, Informe del Secretario General”, del 21 de abril de 2016.

⁶³⁵ Doc. NU A/70/49, “Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su septuagésimo período de sesiones”, vol. II, del 15 de septiembre al 23 de diciembre de 2015, decisión 70/539.

de la resolución⁶³⁶, compromisos que en su conjunto “duplicaron el número de personas refugiadas que podrán tener ingreso legal a terceros países”⁶³⁷.

La “Declaración de Nueva York” representó la reafirmación del compromiso de los Estados miembros de la ONU para con la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y su Protocolo; fue, además, la antesala para la creación del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” y del “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”. Estas, son dos de las iniciativas prioritarias de la organización, que se insertan en la Agenda 2030 de la ONU.

2.2 La “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”

Los instrumentos del régimen internacional de refugiados creados en el siglo pasado siguen tanto vigentes como indispensables para la protección de los refugiados. Empero, el apartado anterior dejó ver que las características y complejidades de los conflictos actuales hacen necesaria la adaptación y renovación de los instrumentos jurídicos ya existentes, además de erradicar las acciones que merman los esfuerzos de protección y que fomentan prácticas discriminatorias.

En su informe anual 2015 titulado “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes”⁶³⁸, presentado en mayo de 2016, el entonces Secretario General Ban Ki-Moon instó a los Estados miembros a participar en la reunión del 19 de septiembre de 2016 “con miras a adoptar, al más alto nivel, nuevos compromisos mundiales”⁶³⁹. Estos compromisos debían incluir, a petición del Secretario General, garantizar la seguridad y dignidad entre los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes; así como adoptar un pacto mundial sobre responsabilidad compartida para la protección de los refugiados y un pacto para una migración segura, regular y ordenada⁶⁴⁰. Al respecto, Pozo puntualiza que la reunión tenía la “moderada ambición de movilizar la voluntad política y de recursos”⁶⁴¹.

⁶³⁶ NU, AG, Resolución 71/1, *doc. cit.*

⁶³⁷ UNHCR, 2016. “Summary Overview Document on Leaders' Summit on Refugees”. *Operational Data Portal* [en línea]. Disponible en: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/62658> [última consulta: 15 de marzo de 2023].

⁶³⁸ Doc. NU A/70/59, *doc. cit.*

⁶³⁹ *Ibidem*, capítulo VII, párrafo 99.

⁶⁴⁰ *Ibidem*, capítulo VI, inciso b, párrafo 68.

⁶⁴¹ POZO, P., *op. cit.*, p. 9.

Así pues, en septiembre de 2016 se celebró en la Asamblea General la reunión de jefes de Estado. Si bien el objetivo fundamental era la adopción de los dos pactos propuestos por el Secretario General, la reunión no culminó en ello ante el fracaso de las negociaciones⁶⁴². Por el contrario, el resultado fue la aprobación, por consenso⁶⁴³, de la Resolución 71/1 conocida como la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”⁶⁴⁴. La “Declaración de Nueva York” es un documento político que, de acuerdo con su preámbulo, pone al refugiado en el centro de atención de la comunidad internacional y busca coadyuvar en el logro de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” de la “Agenda 2030” de la ONU, que plantea facilitar la migración ordenada y segura a través de “políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”⁶⁴⁵.

A pesar de no adoptar los pactos durante la reunión de alto nivel, la “Declaración de Nueva York” expresó la voluntad de los Estados para trabajar en su futura adopción. Con ello en mente, se identificaron (1) acciones menesteres aplicables para refugiados y migrantes; se declararon (2) compromisos con base en las necesidades de cada caso y se establecieron un (3) “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados” y una hoja de ruta “hacia un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”. Entre las acciones requeridas para dar protección a todo migrante internacional, sea cual sea el motivo de su desplazamiento (voluntario o forzado) se encontraron: brindar una acogida rápida, digna y apegada a derechos humanos; considerar cuestiones de género así como el interés superior de los niños; fortalecer la gestión de fronteras para luchar contra la delincuencia organizada; capacitar a los funcionarios fronterizos para evitar la vulneración de derechos; garantizar el “principio de no devolución”; incrementar la financiación para la asistencia humanitaria; y mejorar la integración e inclusión de los refugiados y migrantes.

⁶⁴² Entre los Estados miembros, había preocupaciones sobre el alcance de las garantías concedidas a los refugiados y a los migrantes, además de que algunos expresaron la incompatibilidad de ciertos elementos de los pactos respecto de sus legislaciones nacionales. Como resultado, las negociaciones llegaron a un “punto muerto que no se pudo desbloquear”.

Ibidem, p. 10.

⁶⁴³ Una resolución puede ser adoptada a través de consenso, sin ser sometida a votación. Con base en el Anuario Jurídico de la ONU, el consenso “se entiende como la ausencia de objeciones y no como una mayoría particular”.

Doc. NU, “United Nations Juridical Yearbook”, 2005, Part Two. Legal activities of the United Nations and related intergovernmental, Chapter VI. Selected legal opinions of the Secretariat of the United Nations and related intergovernmental organizations, *Codification Division Publications*, p. 457.

⁶⁴⁴ NU, AG, Resolución 71/1, *doc. cit.*

⁶⁴⁵ *Ibidem*, capítulo I, párrafo 16.

Uno de los aspectos más relevantes de la “Declaración de Nueva York” es que no solo se enfoca en la búsqueda de soluciones duraderas y sostenibles para los refugiados, sino que además plantea la necesidad de abordar las causas que originan el desplazamiento humano, “intensificando las gestiones para prevenir las situaciones de crisis en las etapas iniciales”⁶⁴⁶. Adicionalmente, al tiempo que reconoce el “carácter moral y humanitario”⁶⁴⁷ de la necesidad de protección, ratifica el compromiso de los miembros de Naciones Unidas para con los derechos humanos de los refugiados y los migrantes. Este punto es de especial importancia si se toma en cuenta que actualmente 45 miembros de las Naciones Unidas no forman parte ni de la Convención de 1951 ni del Protocolo de 1967.

Los compromisos adoptados por los Estados que competen exclusivamente al ámbito de los refugiados se enfocaron en la prevención de las causas del desplazamiento; el trato a los refugiados en el territorio de acogida; la financiación para la atención de las necesidades emergentes y la búsqueda de soluciones duraderas. A través de esta resolución, los Estados miembros acordaron impulsar la diplomacia preventiva y brindar una respuesta pronta y sostenible a las coyunturas que deriven en conflictos. Reafirmaron su compromiso con el “principio de no devolución” y con la figura del asilo, pero al mismo tiempo hicieron énfasis en su derecho a “tomar medidas para impedir el cruce irregular de sus fronteras”⁶⁴⁸. Sobre este punto, Pozo considera que los Estados miembros aprovecharon la declaración para ofrecer un “contrapunto” al informe presentado por Ban Ki-Moon 4 meses atrás, dejando claro el “ámbito de acción exclusivamente estatal”⁶⁴⁹ del control de las fronteras.

Los Estados también se comprometieron a repartir la responsabilidad de acoger a los refugiados de una forma más equitativa, tomando en cuenta las capacidades técnicas y financieras de cada país, al igual que sus contribuciones. Pese a que la distribución de la responsabilidad de carga fue uno de los ejes centrales de la reunión de alto nivel y, consecuentemente, de la “Declaración de Nueva York”, no sentó un objetivo nuevo en el contexto del régimen internacional de protección de los refugiados. Esta búsqueda ha estado latente, aunque con poco éxito, desde la creación del ACNUR en 1950 y la

⁶⁴⁶ *Ibidem*, capítulo I, párrafo 12.

⁶⁴⁷ *Ibidem*, capítulo I, párrafo 10.

⁶⁴⁸ *Ibidem*, capítulo II, párrafo 24.

⁶⁴⁹ POZO, P., *op. cit.*, p. 11.

adopción de la Convención un año después⁶⁵⁰. Sin embargo, dada la ausencia de un mecanismo y/o un organismo garante (jurídicamente vinculante) de las disposiciones de los instrumentos existentes, resultado de la reticencia de algunos Estados, la carga ha estado siempre repartida entre apenas un grupo de países, como se mencionó al inicio del presente capítulo. Al respecto, Triggs y Wall afirman que “cualquier responsabilidad compartida que ha llegado a ocurrir ha sido *ad hoc*, voluntaria y, debido a que ocurre en ausencia de un marco para facilitar la cooperación, no confiable”⁶⁵¹.

Por otro lado, la declaración reconoció la importancia de que más países instauren programas de reasentamiento y que los países con programas existentes consideren la posibilidad de ampliar plazas. Con relación a la gestión para la admisión de refugiados, establecieron un compromiso para incrementar las vías legales de ayuda humanitaria y, sobre todo, para acelerar el procesamiento de las solicitudes de asilo y de reasentamiento. Para este punto, se incluyó como anexo 1 el “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados”⁶⁵².

Para una implementación exitosa, de acuerdo con lo establecido en la declaración, el “Marco de Respuesta Integral” requiere de la participación no solo de los Estados, sino también de entidades territoriales, organismos internacionales (intergubernamentales y no gubernamentales), instituciones financieras, sociedad civil, academia, sector privado, medios de comunicación, entre otros. Zamfir considera que el marco representa el mecanismo central de la declaración en la *praxis*⁶⁵³, compuesto de la suma de buenas prácticas para abordar las crisis de refugiados, especialmente los desplazamientos a gran escala, a corto y a largo plazo. Estas buenas prácticas, según

⁶⁵⁰ El preámbulo de la Convención de 1951 considera que “la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas [...] no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional”.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, preámbulo.

Según Goodwin-Gill, el borrador de la Convención de 1951 incluía un artículo propuesto el entonces Secretario General de la ONU Trygve Lie, bajo el cual los Estados se comprometían, en la medida de lo posible, a aliviar la carga aceptando recibir un cierto número de refugiados en su territorio. El artículo fue rechazado por los Estados, por lo que únicamente se incluyó como recomendación en el texto final de la Convención.

GOODWIN-GILL, G., “The Movements of People between States in the 21st Century: An Agenda for Urgent Institutional Change”. *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, 2016, núm. 4, p. 688.

⁶⁵¹ TRIGGS, G., Y WALL, P., *op. cit.*, p. 288.

⁶⁵² El “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados” se presentó como parte del informe del ACNUR durante la reunión de alto nivel del 19 de septiembre de 2016. La Asamblea General lo adoptó como anexo 1 de la “Declaración de Nueva York”.

⁶⁵³ ZAMFIR, I., *op. cit.*, p. 6.

Pozo, debían aplicarse por parte del ACNUR como programas piloto⁶⁵⁴ “durante los dos años previos a la adopción del Pacto (Mundial sobre los Refugiados) y evaluar la experiencia, así como la eventual necesidad de introducir mejoras”⁶⁵⁵.

El marco de respuesta integral establece que los Estados deben identificar, *ipso facto* cuando reciban un gran movimiento de refugiados, quiénes son las personas vulnerables y proveerles la protección necesaria, movilizand recursos para asistencia humanitaria. Por otra parte, se sugiere incorporar el marco integral dentro de los planes nacionales de desarrollo, con el fin de garantizar los servicios y la infraestructura para la óptima atención de los refugiados. En lo referente a soluciones duraderas, solicita que los Estados trabajen para lograr condiciones que hagan factible la repatriación, misma que deberá ser siempre de carácter voluntario. Los países de retorno, por el contrario, deben “garantizar los derechos humanos de sus retornados, facilitar su integración socioeconómica [...] y estudiar la posibilidad de restituir sus bienes”⁶⁵⁶.

El “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados” busca una atención más predecible, “centrada en las personas, acorde con el derecho internacional y [...] adaptada a un contexto específico”⁶⁵⁷, mediante el logro de 4 objetivos: “(1) aliviar la presión de los países de acogida; (2) fomentar la autosuficiencia de los refugiados; (3) ampliar el acceso a las soluciones en terceros países; y (4) apoyar las condiciones en los países de origen para posibilitar un retorno en condiciones de seguridad y dignidad”⁶⁵⁸.

2.3 Aprobación de la Resolución 73/151 de la Asamblea General, “Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, del 17 de diciembre de 2018.

Desde la adopción de la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”, el ACNUR y la OIM movilizaron sus esfuerzos para hacer posible los pactos de refugiados y de migrantes. El “Pacto Mundial sobre los Refugiados” (PMR) y

⁶⁵⁴ Algunos de los países donde se ha implementado el “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados” son: Afganistán, Chad, Etiopía, Kenia, Ruanda, Uganda, Yibuti y Zambia.

En el marco de la “Declaración de Nueva York”; los gobiernos de Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá están implementando, en colaboración con el ACNUR, la OEA y otros organismos, un segundo programa piloto denominado “Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)”, diseñado para abordar los desplazamientos forzados en la región.

⁶⁵⁵ POZO, P., *op. cit.*, p. 15.

⁶⁵⁶ NU, AG, Resolución 71/1, *doc. cit.*, anexo I, punto 11, inciso e.

⁶⁵⁷ *Ibidem*, anexo I, punto 3.

⁶⁵⁸ *Ibidem*, anexo I, punto 18.

el “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular” (PMM) fueron negociados por separado dada la diferencia en la voluntad política de los Estados, la naturaleza de las necesidades del grupo poblacional al que se dirigen, así como la base en la que se sustentan⁶⁵⁹. Ambos, fueron adoptados en resoluciones propias tras año y medio de negociaciones y borradores, bajo un contexto de crisis humanitarias continuas y, en algunos casos, de políticas estatales “restrictivas o abiertamente hostiles hacia los refugiados”⁶⁶⁰.

La adopción del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” fue un proceso de múltiples involucrados, ya que permitió la participación de agentes públicos y privados fuera del seno de la ONU. Para la construcción del pacto se organizaron cinco sesiones temáticas⁶⁶¹ durante 2017 y, según el ACNUR, se recibieron más de 500 contribuciones escritas de Estados, organismos internacionales intergubernamentales y no gubernamentales, así como de individuos⁶⁶². Sin embargo, fueron los Estados miembros quienes adoptaron el texto a modo de resolución de la Asamblea General. Con relación a esto, Triggs y Wall consideran que pese a que se trata de una iniciativa de múltiples partes interesadas, el Estado continúa en el centro: “los Estados solicitaron la elaboración del pacto, desempeñaron un papel destacado en su redacción y fueron los únicos actores con la oportunidad de votar para afirmar el producto final”⁶⁶³.

El “borrador cero”⁶⁶⁴ del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” fue elaborado por el ACNUR y publicado en enero 2018, para ser revisado y negociado en rondas de consultas formales durante los seis meses posteriores. Antes de que la resolución final fuera aprobada, tres borradores⁶⁶⁵ más fueron necesarios para dar atención a las

⁶⁵⁹ A diferencia del “Pacto para una Migración Segura, Ordenada y Regular”, el “Pacto Mundial sobre los Refugiados” partió de un régimen jurídico ya establecido y, en palabras de Pozo, consolidado.

POZO, P., *op. cit.*, p. 4.

⁶⁶⁰ *Idem.*

⁶⁶¹ Las discusiones temáticas giraron en torno a: 1. Mecanismos actuales y pasados de distribución de la carga y la responsabilidad; 2. Medidas que deben tomarse al comienzo de un gran movimiento de refugiados; 3. Satisfacer necesidades y apoyar a las comunidades; 4. Medidas que se deben adoptar para encontrar soluciones duraderas; 5. Cuestiones que abarcan todas las cuatro secciones sustantivas del marco, y cuestiones generales.

UNHCR, 2018. “Thematic discussions”, *The Global Compact on Refugees* [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/thematic-discussions-for-the-global-compact-on-refugees.html> [última consulta: 16 de marzo de 2023].

⁶⁶² *Idem.*

⁶⁶³ TRIGGS, G., y WALL, P., *op. cit.*, p. 294.

⁶⁶⁴ UNHCR, 2018, “The Global Compact on Refugees Zero Draft”, [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/5a71f6914.html> [última consulta: 16 de marzo de 2023].

⁶⁶⁵ México y Suiza fungieron como copresidentes del grupo de trabajo y como redactores de los borradores.

inquietudes y discrepancias surgidas durante el proceso de negociación⁶⁶⁶. Así, los borradores fueron migrando su lenguaje de compromisos y obligaciones, a exhortos y consideraciones. Por ejemplo, el “borrador cero” proponía que los Estados considerarán “establecer o aumentar el alcance, el tamaño y la calidad de los programas de reasentamiento, [...] se explorará un proceso de promesas de reasentamiento de varios años, cuando corresponda.”⁶⁶⁷. El texto final de la resolución, por el contrario, exhorta a “crear oportunidades de reasentamiento como solución duradera e instrumento indispensable para repartir la carga y la responsabilidad...”⁶⁶⁸.

La reticencia de los Estados respecto a los compromisos que debían asumir para con el pacto se centraban, en su mayoría, en el alcance de interpretación sobre quién es un refugiado; en las circunstancias de admisión (protección temporal a desplazados en masa, determinación *prima facie*...); y en el reconocimiento abierto del derecho al asilo, a la no penalización y a la no expulsión. Como resultado, el texto dejó fuera una definición más amplia de refugiado⁶⁶⁹; el reconocimiento del cambio climático como una causa de desplazamiento forzado⁶⁷⁰; la búsqueda de asilo como un derecho, entre otros. Para Pozo, resulta previsible que el pacto no retomara “elementos controvertidos jurídicamente, como la no criminalización de la entrada ilegal de solicitantes de asilo o los procedimientos de detención, a los que el informe del Secretario General había prestado particular atención”⁶⁷¹, con el propósito de encontrar un cauce que llevara a la aprobación de la resolución.

Thomas Gammeltoft-Hansen destaca que los primeros borradores del pacto carecían de referencias a los principios más básicos del derecho internacional de los refugiados, en un intento consciente de evitar discusiones sobre el marco legal existente.

⁶⁶⁶ El primer borrador se publicó en marzo 2018, el segundo en abril y el tercero en junio del mismo año.

⁶⁶⁷ UNHCR, 2018, “The Global Compact on Refugees Zero Draft”, *op. cit.*, capítulo III, sección 3.2, párrafo 69.

⁶⁶⁸ NU, AG, Resolución 73/151, “Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, del 17 de diciembre de 2018.

⁶⁶⁹ Pozo señala que el primer borrador trató de incorporar una definición de refugiado que permitiera la ampliación del especto de protección a más categorías de población (POZO, P., *op. cit.*, p. 24). Ante el rechazo, el segundo borrador limitó el alcance a los beneficiarios de la Convención de 1951 y de otros instrumentos reconocidos en el derecho internacional de los refugiados. Sin embargo, finalmente, el texto “insta a los Estados a que eviten lagunas en la protección internacional de acuerdo con sus obligaciones internacionales” (*Idem*).

⁶⁷⁰ La resolución aprobada no hace referencia al cambio climático como causa de desplazamiento. Por el contrario, solo “expresa preocupación por los desafíos que el cambio climático y la degradación ambiental presentan a las operaciones de la Oficina del Alto Comisionado y la asistencia que ésta proporciona a las poblaciones vulnerables de su competencia en todo el mundo...”.

NU, AG, Resolución 73/151, *doc. cit.*, parte dispositiva, párrafo 59.

⁶⁷¹ POZO, P., *op. cit.*, p. 15.

A pesar de que el texto final sí hace referencia a derechos humanos como principios rectores del PMR, “no contiene lenguaje que impulse la interpretación sobre cuestiones más controvertidas”⁶⁷². concretamente, sobre las medidas punitivas ante la entrada y/o permanencia ilegal, o sobre los derechos socioeconómicos de los refugiados.

Gammeltoft-Hansen⁶⁷³, Pozo⁶⁷⁴, y Triggs y Wall⁶⁷⁵, coinciden en que la redacción del pacto lo posiciona como instrumento de *soft law*⁶⁷⁶ (derecho indicativo). Y es que se trata de un acuerdo que prioriza la cooperación y la voluntad más allá de los compromisos jurídicos. Al considerar, además, a múltiples actores y prácticas, se busca “garantizar la cooperación y la rendición de cuentas en áreas donde la reciprocidad directa y una institucionalización más formal son difíciles de lograr”⁶⁷⁷. Por ello, en la diplomacia actual es cada vez más común encontrar pactos y acuerdos en lugar de tratados, al enfocarse en el logro de un interés en común sin imponer sanciones u obligaciones que mermen la voluntad de los participantes.

En el caso del PMR, ello no significa que los Estados miembros puedan actuar al margen de los compromisos adquiridos en la Convención, en el Protocolo, o en otros instrumentos del derecho internacional de los refugiados de los que sean parte. Con todo, el pacto acierta al repartir la responsabilidad con actores no tradicionales en las relaciones internacionales, como el sector privado. Aun con ello, Gammeltoft-Hansen cree que el alcance del PMR es “deliberadamente estrecho”⁶⁷⁸ al evitar compromisos concretos en áreas en las que el ACNUR siempre ha encontrado reticencia por parte de los Estados. Asimismo, el texto especifica que el pacto no impone ninguna carga adicional a los países de acogida⁶⁷⁹.

El borrador final del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” fue presentado en la Asamblea General en septiembre de 2018 como parte del informe anual del Alto

⁶⁷² GAMMELTOFT-HANSEN, T., “The Normative Impact of the Global Compact on Refugees”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, 2018, núm. 4, p. 609.

⁶⁷³ *Ibidem*, p. 605.

⁶⁷⁴ POZO, P., *op. cit.*, p. 12.

⁶⁷⁵ TRIGGS, G., Y WALL, P., *op. cit.*, p. 294.

⁶⁷⁶ Con base en el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española, en derecho internacional público, el *soft law* se refiere a “actos jurídicos que sin tener fuerza vinculante obligatoria contienen las pautas inspiradoras de una futura regulación de una materia, abriendo paso a un posterior proceso de formación normativa”.

DICCIONARIO PANHISPÁNICO DEL ESPAÑOL JURÍDICO, 2022. “Soft law”. *Real Academia de la Lengua Española* [en línea]. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/soft-law> [última consulta: 17 de marzo de 2023].

⁶⁷⁷ GAMMELTOFT-HANSEN, T., *op. cit.* p. 606.

⁶⁷⁸ *Ibidem*, p. 608.

⁶⁷⁹ NU, AG, Resolución 73/151, *doc. cit.*, parte dispositiva, párrafo 17.

Comisionado⁶⁸⁰. Fue primeramente aprobado⁶⁸¹ por votación en noviembre de 2018, en la Comisión de Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales, que es la tercera comisión de la Asamblea General⁶⁸². Un mes después, se votó en el seno de la Asamblea General como “resolución ómnibus anual”⁶⁸³ sobre el programa de trabajo del ACNUR. Hasta ese entonces, como señala Pozo, todas las resoluciones sobre el informe anual del ACNUR habían sido aprobadas por consenso⁶⁸⁴. No obstante, dadas las implicaciones del PMR respecto de las responsabilidades de los Estados, la Asamblea General decidió que la aprobación del informe fuera sometida a votación, aún a pesar del carácter no vinculante de la resolución.

Para que la resolución fuera aprobada se requerían dos terceras partes de los 193 miembros⁶⁸⁵. Al respecto, 181 miembros votaron a favor de la resolución, tres se abstuvieron (Eritrea, Libia y República Dominicana), dos votaron en contra (Estados Unidos y Hungría) y siete no participaron en la votación⁶⁸⁶. De esta forma, el “Pacto Mundial sobre los Refugiados” fue adoptado mediante la Resolución 73/151 de la Asamblea General, el 17 de diciembre de 2018. El párrafo 23 de dicha resolución expresa que la AG “afirma el Pacto y recalca su importancia como representación de la voluntad política y la ambición de la comunidad internacional de llevar a la práctica el principio del reparto de la carga y la responsabilidad, así como de movilizar a la comunidad internacional en su conjunto”⁶⁸⁷.

La adopción del pacto significó la afirmación de la voluntad política en torno a una responsabilidad compartida. Representó, además, un nuevo énfasis en torno al rol

⁶⁸⁰ Doc. NU A/73/12 (Parte II), “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, Parte II, Pacto Mundial sobre los Refugiados, del 2 de agosto de 2018. *Documentos oficiales: Septuagésimo tercer período de sesiones, suplemento núm. 12*.

⁶⁸¹ El resultado de la votación fue: 171 votos a favor, 1 en contra (Estados Unidos) y 3 abstenciones (Eritrea, Liberia y Libia).

Doc. NU A/73/PV.55, “General Assembly official records, 73rd session : 55th plenary meeting, Monday, 17 December 2018, New York”, del 17 de diciembre de 2018. *Documentos oficiales: Septuagésimo tercer período de sesiones, 55° sesión plenaria*.

⁶⁸² La Asamblea General de la ONU está conformada por seis comisiones: (1) Desarme y Seguridad Internacional; (2) Asuntos Económicos y Financieros; (3) Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales; (4) Política Especial y Descolonización; (5) Asuntos Administrativos y Presupuestarios; (6) Jurídica.

⁶⁸³ En lo que respecta a los informes anuales del Alto Comisionado, la Asamblea General puede adoptar 2 tipos de resoluciones, las llamadas resoluciones generales (“ómnibus”), que son las relacionadas con los informes del ACNUR y con situaciones generales de desplazamiento humano; y las resoluciones “situacionales”, sobre una crisis o emergencia humanitaria concretas.

⁶⁸⁴ POZO, P., *op. cit.*, p. 12.

⁶⁸⁵ Carta de las Naciones Unidas, *doc. cit.*, capítulo IV, artículo 18.

⁶⁸⁶ Corea del Norte, Israel, Micronesia, Nauru, Polonia, Tonga y Turkmenistán.

⁶⁸⁷ NU, AG, Resolución 73/151, *doc. cit.*, parte dispositiva, párrafo 23.

primordial de los Estados en la protección de los refugiados, respaldado por 181 de los 193 miembros de las Naciones Unidas.

2.4 Estructura y objetivos del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”

El “Pacto Mundial sobre los Refugiados” es un conjunto de iniciativas encaminadas a mejorar las condiciones en la vida de los refugiados y las comunidades de acogida, por medio de mecanismos de responsabilidad compartida, la movilización de la voluntad política y la ampliación de la base de apoyo. El PMR busca “sentar las bases para una distribución previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad”⁶⁸⁸ entre todos los Estados y otros actores interesados, ya sea el sector privado, otros organismos internacionales intergubernamentales y no gubernamentales, la academia, las entidades territoriales, los medios de comunicación, las comunidades de acogida y los propios refugiados. El PMR pretende que, en conjunto con los Estados de acogida, los países de origen de los refugiados sean actores predominantes en la búsqueda de soluciones, y que asuman su responsabilidad para combatir las causas del desplazamiento.

Los objetivos específicos del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” son: (1) aliviar las presiones sobre los países de acogida; (2) promover la autosuficiencia de los refugiados; (3) ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países; y (4) favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno seguro y digno. Para ello, el PMR se estructura en dos partes. La primera es el “programa de acción” que contiene las medidas acordadas en las rondas de consultas formales previas a la aprobación de la resolución. La segunda parte es el “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados” contenido en la “Declaración de Nueva York” y explicado en la sección 2.2 del presente capítulo.

El “programa de acción” es un conjunto de iniciativas, medidas y compromisos basados en mecanismos de distribución de responsabilidad y carga que buscan “facilitar la aplicación de una respuesta integral en favor de los refugiados y los países especialmente afectados por un movimiento de refugiados en gran escala, o una situación de refugiados prolongada”⁶⁸⁹. Para Thomas y Yarnell, la diferencia respecto del “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados” radica en que éste último es un

⁶⁸⁸ Doc. NU A/73/12, *doc. cit.*, capítulo III, inciso a, párrafo 15.

⁶⁸⁹ *Ibidem*, capítulo III, párrafo 11.

marco operativo para los países de acogida. El “programa de acción”, por su parte, “se dirige a la comunidad internacional de manera más amplia para identificar áreas en las que los países de acogida pueden requerir un mayor apoyo”⁶⁹⁰ para implementar el marco de respuesta.

El “programa de acción” está basado en un “enfoque participativo”⁶⁹¹ que considera a todos los actores involucrados, incluyendo a los propios refugiados, y que abarca cuestiones relativas a equidad de género; erradicación de la discriminación y la violencia; e inclusión y empoderamiento de grupos vulnerables. Está compuesto, a su vez, de un conjunto de mecanismos y herramientas para promover la distribución de la carga y la responsabilidad, así como de la definición de los ámbitos en los que se requiere más apoyo.

2.4.1 Mecanismos y herramientas de distribución de carga y responsabilidad

Tomando en consideración los principios de cooperación y solidaridad internacional contenidos en la Carta de Naciones Unidas, en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y en otros instrumentos del derecho humanitario, los Estados miembros diseñaron un conjunto de mecanismos para aliviar la carga y la responsabilidad de los países de acogida. El primer mecanismo, de carácter internacional, es el “Foro Mundial sobre los Refugiados”, una reunión a nivel ministerial donde todas las partes definirán, cada cuatro años, sus promesas de contribución relacionadas con los cuatro objetivos del pacto. También se consideran mecanismos a nivel regional y nacional, con el fin de adaptar las estrategias a las necesidades específicas del contexto local o regional y fomentar “la capacidad de las autoridades nacionales competentes”⁶⁹².

Con base en las necesidades y capacidades de las entidades nacionales y regionales, cada Estado (de acogida) determinará el mecanismo a implementar, las acciones concretas, los participantes y los resultados esperados. Sin embargo, el pacto incorpora como herramienta una “plataforma de apoyo” para respaldar los esfuerzos nacionales. Esta plataforma consiste en apoyo institucional y operacional

⁶⁹⁰ THOMAS, A., Y YARNELL, M., *op. cit.*, p. 5.

⁶⁹¹ Doc. NU A/73/12, *doc. cit.*, capítulo III, párrafo 13.

⁶⁹² *Ibidem*, capítulo III, inciso A, párrafo 20.

en forma de inversiones, financiamiento y/o asistencia técnica o en especie. Por supuesto, incluye la posibilidad de apoyar con la acogida de refugiados y/o con su repatriación voluntaria.

Para la activación de la plataforma de apoyo se definieron los siguientes criterios: (i) la existencia de una situación de refugiados compleja y en gran escala que supere las capacidades del país de acogida; y/o (ii) la existencia de una situación de refugiados prolongada o la potencial oportunidad de encontrar una solución duradera⁶⁹³. La definición de criterios de activación fue pensada para evitar un excesivo y/o innecesario uso de la plataforma y, de esta forma, eficientizar los mecanismos de distribución de responsabilidad⁶⁹⁴.

En cuanto a los mecanismos regionales, están pensados para los casos donde una región o subregión esté enfrascada en una crisis de refugiados convencional, es decir, con una población de refugiados que comparta origen, características y/o complejidades. Las respuestas regionales, a juicio del ACNUR, pueden ser la participación como bloque en plataformas de apoyo y conferencias, y en la acción conjunta de iniciativas como reasentamiento y protección temporal.

El PMR reconoce tres herramientas principales para la lograr la distribución de la carga y la responsabilidad y que pueden aplican en cualquier ámbito, ya sea nacional, regional o mundial. La primera es la “financiación y uso efectivo y eficiente de los recursos”⁶⁹⁵, que pueden ser públicos o privados y que deben estar dirigidos a programas de asistencia humanitaria o a cooperación para el desarrollo. La segunda herramienta es la adopción de un “enfoque de asociación con múltiples interesados”⁶⁹⁶ que incluya, en la medida de lo posible, la participación directa de los actores más afectados, a saber, refugiados y comunidades de acogida. Este enfoque considera también al sistema de Naciones Unidas, a autoridades locales, a asociaciones público-privadas y a una red académica mundial (propuesta por el mismo plan de acción del PMR). La tercera herramienta consiste en la recopilación

⁶⁹³ *Ibidem*, capítulo III, inciso A, párrafo 24.

⁶⁹⁴ Cada vez que la plataforma de apoyo sea activada (previa autorización del ACNUR), se formará un grupo de Estados encargados de dirigir y movilizar las contribuciones en el país de acogida que solicite la activación. Estos grupos serán *ad hoc* y las estrategias implementadas no serán sustitutivas de las actividades humanitarias llevadas a cabo en el territorio de acogida.

Ibidem, capítulo III, inciso A, párrafo 26.

⁶⁹⁵ *Ibidem*, capítulo III, inciso A, párrafo 32.

⁶⁹⁶ *Ibidem*, capítulo III, inciso A, párrafos 33-44.

de datos “fiables, comparables y oportunos para adoptar medidas de base empírica”⁶⁹⁷ para mejorar las condiciones de los refugiados y las comunidades de acogida.

2.4.2 Ámbitos que requieren apoyo

La parte B del “programa de acción” enlista las áreas prioritarias para mejorar las condiciones de los refugiados y las comunidades de acogida. El PMR hace énfasis respecto del carácter no exhaustivo ni prescriptivo de la lista, así como de la intención de no crear “cargas o imposiciones adicionales a los países de acogida”⁶⁹⁸. Sobre esta línea, reconoce que los contextos y las capacidades de quienes los afrontan son diversas entre la comunidad internacional, por lo que “el apoyo se prestará, a petición del país de acogida, o en su caso, del país de origen [...] respetando las políticas y prioridades nacionales”⁶⁹⁹.

El primer ámbito prioritario es la admisión y recepción de refugiados, para lo que se requiere una alerta temprana sobre la posible llegada de refugiados a gran escala, así como la preparación de lo necesario para brindarles protección inicial. Para ello, el programa incluye directrices sobre medios para la recepción inmediata, medidas de seguridad y protección, y de registro y documentación.

El segundo ámbito es la atención de las necesidades específicas de los refugiados y el apoyo a las comunidades de acogida para satisfacerlas. De acuerdo con Zamfir, debido a que los actores locales se encuentran “en primera línea cuando se trata de refugiados”, deberían también beneficiarse de la asistencia de la comunidad internacional⁷⁰⁰. Las necesidades de los refugiados y las comunidades de acogida se organizan en las siguientes categorías: (1) educación; (2) empleo y medios de subsistencia; (3) salud; (4) mujeres y niñas; (5) niños, adolescentes y jóvenes; (6) alojamiento, energía y gestión de los recursos naturales; 7) seguridad alimentaria y nutrición; (8) registros civiles; (9) apatridia; y el (10) fomento de las

⁶⁹⁷ *Ibidem*, capítulo III, inciso A, párrafos 45-48.

⁶⁹⁸ *Ibidem*, capítulo III, inciso B, párrafo 50.

⁶⁹⁹ *Idem*.

⁷⁰⁰ ZAMFIR, I., *op. cit.*, p. 8.

buenas relaciones y de la coexistencia pacífica⁷⁰¹. Para cada categoría, enlista acciones a emprender y, en su mayoría, medios para lograrlo.

El tercer y último ámbito que requiere apoyo es la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados y que al mismo tiempo puedan beneficiar a las comunidades de acogida. Sobre éstas destacan: fomentar condiciones para la repatriación voluntaria, libre e informada; incrementar, mejorar y diversificar programas de reasentamiento; ofrecer vías complementarias para la admisión en terceros países; integración local; entre otras.

2.5 Compromisos para la consecución de los objetivos del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”

Al adoptar el PMR, los Estados asumieron el compromiso de desarrollar e implementar iniciativas que coadyuven al logro de los cuatro objetivos del pacto y, así, distribuir la responsabilidad y la carga no solo entre los Estados sino entre todos los actores interesados. Para ello, como se mencionó anteriormente, el “plan de acción” incorpora un mecanismo mundial, el “Foro Mundial sobre los Refugiados”. A través de este, los participantes pueden establecer sus compromisos concretos de contribución y monitorear el avance en su implementación. Con el propósito de hacer del monitoreo un ejercicio más eficiente, interactivo y transparente, se diseñó un “panel de compromisos”, una herramienta pública que permite consultar las promesas de contribución de cada actor y tener acceso a múltiples datos. Por otro lado, para evaluar formalmente el avance en el logro de los objetivos del PMR respecto de las promesas de contribución, en julio de 2019 un equipo de estadísticos del ACNUR, previa consulta con las partes interesadas, construyó un “marco de indicadores”. Juntos, el foro, el panel y el marco de indicadores son tres de los mecanismos más representativos para el seguimiento y examen del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”, si bien existen otros como las reuniones de alto nivel (celebradas cada dos años) y los informes anuales del ACNUR ante la Asamblea General.

⁷⁰¹ Doc. NU A/73/12, *doc. cit.*, capítulo III, inciso B, párrafos 68-84.

2.5.1 Foro Mundial sobre los Refugiados

El primer “Foro Mundial sobre los Refugiados” se celebró en diciembre de 2019 en Ginebra, exactamente un año después de la adopción del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”. En él, participaron más de 3 000 personas, entre funcionarios de alto nivel (incluyendo cuatro jefes de Estado, el Secretario General de la ONU y el Alto Comisionado para los Refugiados), representantes de entidades territoriales, empresas, organismos internacionales y de la sociedad civil, así como académicos y refugiados⁷⁰². El objetivo principal del primer foro, del que Suiza fungió como anfitrión⁷⁰³, fue el establecimiento de las promesas de contribución de cada actor relevante, así como los mecanismos concretos para su monitoreo. Para los foros subsecuentes, el propósito será la medición de los compromisos del foro anterior, la evaluación de su impacto en torno al avance en los objetivos del PMR, y el establecimiento de nuevas promesas de contribución en las áreas que sean requeridas.

Desde la aprobación del “plan de acción” del PMR se estableció que las promesas de contribución podían ser de distinta naturaleza, ámbito y alcance, pero agrupadas en seis áreas de enfoque: asistencia financiera, técnica o en especie; programas de reasentamiento o más plazas en los ya existentes; vías alternas de ayuda humanitaria; y soluciones para atender las causas de origen de los desplazamientos. En el primer “Foro Mundial de los Refugiados” hubo promesas de contribución en todas las categorías mencionadas. En total, se establecieron más de 1 400 compromisos, que en palabras del Alto Comisionado Filippo Grandi, representan un conjunto histórico para “desarrollar la autosuficiencia, promover la inclusión económica y allanar el camino hacia las soluciones”⁷⁰⁴.

⁷⁰² La participación directa de los refugiados en la toma de decisiones no tiene precedentes en el régimen de protección de los refugiados. Para este primer foro, participaron 70 refugiados provenientes de 22 países.

UNHCR, 2020. “Summary of participation and pledges at the Global Refugee Forum” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/events/conferences/5e20790e4/> [última consulta: 23 de marzo de 2023].

⁷⁰³ Para la organización de los foros, se acordó que un Estado fungirá como coanfitrión (junto con ACNUR), además de apoyarse en otros Estados. Para la primera edición, el grupo de apoyo lo conformó Alemania, Costa Rica, Etiopía, Pakistán y Turquía. También se estableció un sistema de patrocinio para permitir la participación de más actores en el proceso de planeación. Como resultado, hubo más de 160 copatrocinadores, entre Estados, sector privado, ONGs, etc.

Idem.

⁷⁰⁴ *Idem.*

Con base en un reporte elaborado por el ACNUR con relación a los resultados del foro publicado en junio de 2020 (“*Outcomes of the Global Refugee Forum 2019*”)⁷⁰⁵, los organismos no gubernamentales fueron quienes realizaron más promesas de contribución, seguido por el sector privado y los Estados. Juntos, representaron el 61% del total de compromisos. Fueron alrededor de 300 organizaciones civiles, 250 entidades privadas y poco más de dos terceras partes de los Estados miembros de la ONU quienes hicieron posible ese porcentaje. Adicionalmente, 50 entidades territoriales y 100 instituciones académicas realizaron también promesas de contribución.

De los 1 400 compromisos, dos de cada tres están relacionados con la creación y/o revisión de políticas nacionales/subnacionales y con la asistencia técnica o en especie, mientras que dos de cada diez contienen un elemento financiero. Contrario al deseo y llamado del ACNUR, apenas un 8% se vincula con reasentamiento y vías complementarias de admisión y protección temporal⁷⁰⁶. Visto por área de enfoque, la mayor parte de las promesas se relacionan con la ampliación o mejora de las capacidades de protección y soluciones duraderas. Le siguen aspectos relacionados con el desarrollo socioeconómico e integración de los refugiados (educación, trabajo y vivienda). En menor medida, también se fijaron compromisos para arreglos de responsabilidad compartida, desarrollo de infraestructura y energía sostenibles, entre otros. Lo anterior se traduce en un 47% de promesas para el cumplimiento del objetivo uno, 31% para el dos, 10% para el tres y apenas 4% para el objetivo cuatro.

Las promesas de contribución realizadas por cada sector están encaminadas a exponer las oportunidades de los refugiados y las comunidades de acogida a partir del área de experiencia de cada actor relevante. Destaca, por ejemplo, la creación de puestos de capacitación laboral por parte de compañías privadas, asistencia legal pro-bono por parte de bufetes jurídicos, y becas académicas por parte de fundaciones e instituciones educativas.

Además de la adopción de compromisos, el primer foro fungió como espacio para el lanzamiento de plataformas de apoyo para el “Marco Integral Regional de

⁷⁰⁵ UNHCR, 2020. “Outcomes of the Global Refugee Forum 2019” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/5ecd458c4.pdf> [última consulta: 23 de marzo de 2023].

⁷⁰⁶ Sobre este punto, veinte Estados se comprometieron con más plazas de reasentamiento y once con la expansión de vías complementarias de admisión.
Idem.

Protección y Soluciones” en Centroamérica y México (MIRPS, por sus siglas en inglés)⁷⁰⁷, para la “Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos” (SSAR, por sus siglas en inglés)⁷⁰⁸, y para el “Proceso de Nairobi”⁷⁰⁹. Como se explicó anteriormente, los Estados de acogida pueden solicitar la activación de plataformas de apoyo para gestionar la llegada de refugiados en masa, o bien en casos de situaciones prolongadas. Una vez autorizado el apoyo, se conforman equipos de Estados y/u organizaciones. Para el “Proceso de Nairobi”, por ejemplo, el grupo central está conformado por la Unión Europea, Alemania, el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el ACNUR, en tanto que la plataforma fue solicitada por la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD), conformada por países del este de África.

En la primera edición del “Foro Mundial sobre los Refugiados” se lanzaron además dos mecanismos importantes. El primero fue el “Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo” (ACSG, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es desarrollar y/o fortalecer sistemas nacionales de asilo “justos, eficientes, adaptables y con integridad”⁷¹⁰. El segundo es la “Red Interdisciplinaria Académica Global”, copresidida por la Universidad de Essex, que promueve la investigación sobre temas vinculados a los 4 objetivos del pacto y la enseñanza y capacitación para “avanzar en el conocimiento de los temas de refugiados, desplazamiento forzado y apatridia”⁷¹¹.

Finalmente, una de las iniciativas presentadas más destacadas fue la “Estrategia Trienal (2019-2021) sobre Reasentamiento y Vías Complementarias”, liderada por el

⁷⁰⁷ Creada en 2017, MIRPS es una versión regional del “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados”, adaptada a la realidad y al contexto de los desplazamientos humanos en Centroamérica y México.

Para más información sobre esta plataforma, véase MIRPS, 2023. *Plataforma de apoyo MIRPS* [en línea]. Disponible en: <https://mirps-platform.org/> [última consulta: 23 de marzo de 2023].

⁷⁰⁸ SSAR fue creado en 2019 por Irán, Pakistán y por el propio Afganistán, como mecanismo para contribuir a la consecución de los objetivos del PMR. Su objetivo es desarrollar un enfoque de soluciones para los refugiados y desplazados afganos, en especial los que se encuentran en situación prolongada.

Para más información sobre esta plataforma, véase SSAR, 2023. *SSAR Support Platform* [en línea]. Disponible en: <https://ssar-platform.org> [última consulta: 23 de marzo de 2023].

⁷⁰⁹ El “Proceso de Nairobi” es una iniciativa de la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo en el Este y el Cuerno de África. Creada en 2019, busca atender las causas del desplazamiento en la región este del continente africano y aportar soluciones para los refugiados en dicha área geográfica.

Para más información, véase IGAD, 2023. “Nairobi Declaration” [en línea]. Disponible en: <https://igad.int/> [última consulta: 23 de marzo de 2023].

⁷¹⁰ ACSG, 2023. *Asylum Capacity Support Group* [en línea]. Disponible en: <https://acsg-portal.org/> [última consulta: 23 de marzo de 2023].

⁷¹¹ GAIN, 2023. “Global Academic Interdisciplinary Network”, *University of Essex* [en línea]. Disponible en: <https://www.essex.ac.uk/research/global-academic-interdisciplinary-network> [última consulta: 23 de marzo de 2023].

ACNUR con la colaboración de noventa actores relevantes. Su visión es “ampliar las soluciones [...] para que a fines de 2028 tres millones de personas refugiadas se beneficien [...] a través del reasentamiento (1 millón) en cincuenta países [...] y de las vías complementarias (2 millones)”⁷¹². Esta estrategia fue planeada a partir del reporte del ACNUR sobre las necesidades de protección para 2020.

2.5.2 Panel de Compromisos

El panel de compromisos es una herramienta para monitorear el progreso en la implementación de las promesas de contribución de cada actor participante en el “Foro Mundial sobre los Refugiados”. En él, son visibles (mediante tablas y gráficos) no solo los compromisos realizados durante la primera edición del foro en 2019, sino que permite que cualquier persona, organización, empresa o gobierno registre nuevas promesas de contribución. Como resultado, hasta marzo 2023 el panel contaba con 1 684 compromisos registrados, de los cuales 265 ya han sido completados⁷¹³.

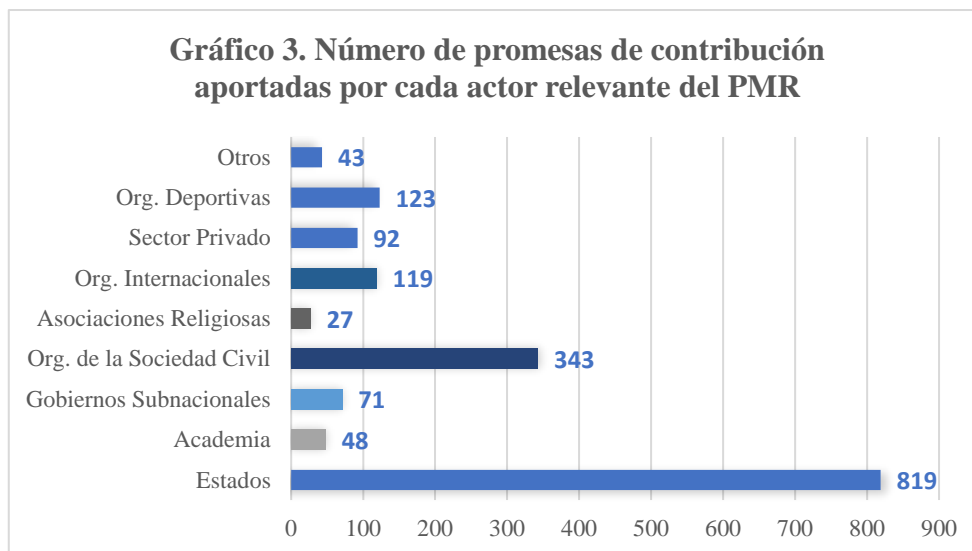
La información actualizada del panel de compromisos permite observar algunas diferencias en la categorización de las promesas de contribución respecto de lo publicado tras el foro en 2019. Visto por área de enfoque, el mayor número de promesas están vinculadas con la apatridia (24.9%), área que no figuraba en el reporte del foro. Le siguen promesas relacionadas con soluciones (21.8%), capacidades de protección (20.5%) y educación (13.7%), entre otras⁷¹⁴. En cuanto a tipo de compromiso, la mayor parte son sobre políticas y aspectos jurídicos; y asistencia técnica, en especie y financiera (seis de cada diez compromisos pertenecen a estas tipologías).

A diferencia de lo ocurrido en el foro de 2019, los Estados son actualmente los actores que más promesas han realizado (gráfico 3), en su carácter como líderes de la iniciativa que conllevó al pacto. En su conjunto, han presentado el 48.6% del total de compromisos. En segundo lugar se encuentran las organizaciones de la sociedad civil con el 20.3%.

⁷¹² UNHCR, 2019. “Estrategia Trienal (2019-2021) sobre Reasentamiento y Vías Complementarias” [en línea]. Disponible en: https://www.acnur.org/es-es/sol/sol_rea/6137b93f4/ [última consulta: 23 de marzo de 2023].

⁷¹³ GCR DIGITAL PLATFORM (2023). *Pledges and Contributions Dashboard* [en línea]. Disponible en: <https://globalcompactrefugees.org/> [Consulta: 25 de enero de 2023].

⁷¹⁴ *Idem.*



Elaboración propia a partir de GCR DIGITAL PLATFORM, 2023, *Pledges and Contributions Dashboard*.

Ahora bien, de los 193 Estados miembros de la ONU, 127 han presentado al menos una promesa de contribución, lo que se traduce en la participación del 66% de los miembros. Visto por región, a partir de la categorización geopolítica de Naciones Unidas⁷¹⁵, África es la región cuyo mayor número de países han presentado promesas de contribución (48 países), seguida de “Europa Occidental y Otros”⁷¹⁶ (24 países). Sin embargo, estas cifras por sí solas podrían no dar cuenta del grado de compromiso regional, ya que depende del número de países que conforman cada región geopolítica de la ONU. En este sentido, un análisis sobre la participación proporcional⁷¹⁷ es más adecuado, aunque aquí también se obtiene que África es la región más comprometida en virtud del número de países que han presentado al menos 1 promesa (88.8% del total de países que conforman la región), con una mínima diferencia sobre “Europa Occidental y otros” (85.7%). Le siguen Europa

⁷¹⁵ La Organización de las Naciones Unidas agrupa a sus Estados miembros en cinco regiones geopolíticas: África (54), América Latina y el Caribe (33), Asia-Pacífico (53), Europa Occidental y Otros (28), y Europa Oriental (23). Estados Unidos está considerado dentro del grupo de Europa Occidental y Otros.

UN, 2023. “Regional Groups of Member States”, *Department for General Assembly and Conference Management* [en línea]. Disponible en: <https://www.un.org/dgacm/en/content/regional-groups> [última consulta: 24 de marzo de 2023].

Los Estados observadores de la ONU, que son Palestina y la Santa Sede, no pertenecen a ningún grupo regional.

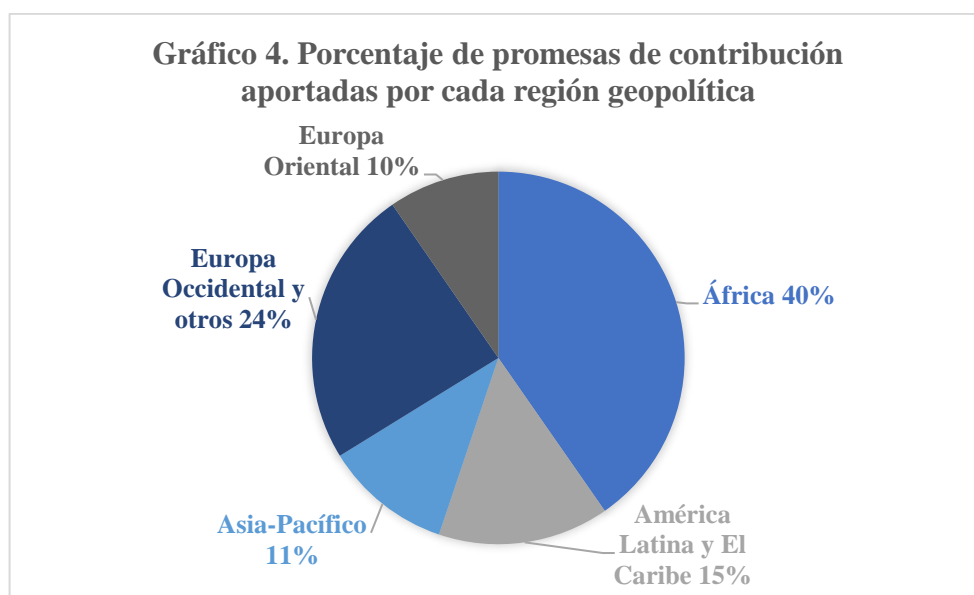
⁷¹⁶ “Otros” se refiere a: Australia, Canadá, Estados Unidos, Israel, Nueva Zelanda y Turquía. Este último, es el único Estado miembro perteneciente a 2 grupos regionales (el segundo es Asia-Pacífico). No obstante, solo le es permitido votar en 1, Europa Occidental y Otros.

Idem.

⁷¹⁷ Número de países de una región X que han hecho promesas de contribución vs. el número total de países que conforman la región X.

Oriental (73.9%), América Latina y el Caribe (54.5%) y, con apenas poco más de un tercio, Asia-Pacífico (37.7%).

Los porcentajes anteriores aportan una idea del grado de compromiso regional para con el PMR. Aun así, puede darse el caso de que una región con alta participación de Estados miembros aporte un número menor de promesas, dado que un país puede asumir tantos compromisos como desee, en función de su voluntad y de sus capacidades institucionales, técnicas y financieras. Aun así, África sigue siendo la región con más promesas de contribución (gráfico 4). Llama la atención que, si bien la participación proporcional de América Latina y el Caribe es menor que la de Europa Oriental, aporta más promesas (126 vs. 84).



Elaboración propia a partir de GCR DIGITAL PLATFORM, 2023, *Pledges and Contributions Dashboard*.

Visto de forma individual, es decir, de las promesas de contribución de cada Estado miembro de la ONU, se observa que México es el país que más promesas ha realizado, con veinte (tabla 1). De ahí, 22 países han aportado entre once y veinte promesas; 45 países entre seis y diez, mientras que el resto (59 países) ha realizado entre una y cinco promesas de contribución. Destacan los casos de Estados Unidos, que pese a haber votado en contra de la resolución que afirmó el pacto, es al momento el doceavo Estado con mayor número de compromisos establecidos; y el de República Dominicana, que se abstuvo en la votación pero que hasta ahora suma cinco promesas de contribución. De forma similar, Turkmenistán fue uno de los 7

países que no participaron en la votación de la Resolución 73/151 que adoptó el Pacto, y es el único entre ellos que ha establecido compromisos (cinco).

TABLA 1 ESTADOS CON EL MAYOR NÚMERO DE PROMESAS DE CONTRIBUCIÓN AL “PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS”	
Estado miembro de la ONU	Número de promesas de contribución
México	20
Argentina	19
Noruega	17
Ruanda	17
España	16
Alemania	16
Tailandia	15
Chad	15
Zimbabue	15
Canadá	14
Portugal	13
Estados Unidos	13

Elaboración propia a partir de GCR DIGITAL PLATFORM, 2023, *Pledges and Contributions Dashboard*.

Por otro lado, son 66 los Estados miembros de la ONU que no han anunciado ninguna promesa. Entre ellos, se encuentran Arabia Saudita, Argelia, China, Corea del Norte, Eritrea, Grecia, Hungría, Irak, Israel, Libia, Jordania, Nicaragua, Pakistán, Polonia, Rusia, Siria, Ucrania y Venezuela. Sobre Hungría, ya se había mencionado que fue el otro país, además de EE. UU., que votó en contra de la resolución, y se ha mantenido al margen de la implementación del pacto. Eritrea y Libia se abstuvieron durante la votación de la Resolución 73/151 y, sobre la misma línea, no han presentado compromisos. Corea del Norte, Israel y Polonia, por su parte, no participaron en la votación y tampoco así, al momento, en la declaración de compromisos (junto con Micronesia, Nauru y Tonga). Finalmente, el resto de los países enlistados votaron a favor de la resolución que adoptó el pacto; empero, hasta la fecha no han presentado ninguna promesa de contribución. Al respecto, destacan los casos de China y Rusia, miembros de gran influencia geopolítica y con asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU; de Irak, Siria y Venezuela, tres de los países generadores de las mayores crisis de refugiados del siglo XXI; y de Grecia y Polonia, países de primer asilo con climas sociopolíticos turbulentos en lo que a migración se refiere.

De las 819 promesas de contribución de los Estados, una de cada tres está relacionadas con apatridia, mientras que un 20% con capacidades de protección. La tercera área de enfoque con mayor número de compromisos por parte de los Estados es la vinculada a soluciones, con un 16% del total. En cuanto a tipo de compromiso, el 50% son políticas públicas y/o aspectos jurídicos.

Es menester mencionar que la suma de las contribuciones de cada Estado miembro considera únicamente las promesas realizadas por los gobiernos nacionales; es decir, que los compromisos realizados por otros actores relevantes no están categorizadas por su país de origen. Así, por ejemplo, el pacto cuantifica aparte las 71 promesas de contribución realizadas por entidades territoriales (*cities, municipalities and local authorities*) de países de todas las regiones geográficas.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil son el segundo actor relevante con el mayor número de compromisos para con el “Pacto Mundial sobre los Refugiados”. En total, hasta enero de 2023, han realizado 343 promesas de contribución. Se trata de organizaciones protectoras de refugiados, desplazados y solicitantes de asilo, pero también defensoras de derechos humanos; de asesoría y representación legal; organizaciones que trabajan con temas de educación, poblaciones vulnerables, pobreza y desarrollo. Muchas de las organizaciones incluidas en esta categoría son internacionalmente reconocidas, como Amnistía Internacional, Cáritas y *Mercy Corps*. Otras son de alcance regional, nacional e incluso local. De los 343 compromisos, dos terceras partes están etiquetados en tres áreas de enfoque: educación (22%), apatridia (22%) y capacidades de protección (24%).

Las Organizaciones Deportivas son la tercera categoría de actor relevante que más promesas han aportado. Entre ellas, destacan los comités olímpicos nacionales y fundaciones de clubes de fútbol mundialmente reconocidos como el AC Milán y el FC Barcelona. Respecto del área de enfoque, dos de cada tres compromisos de las organizaciones deportivas se vinculan con “soluciones”, especialmente en lo que respecta a la integración del refugiado en las comunidades de acogida y al pleno desarrollo físico, psicológico y social.

Siendo la cooperación internacional uno de los ejes rectores del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”, el ACNUR ha promovido el desarrollo e implementación de compromisos conjuntos, de forma que puedan ampliarse las capacidades y las

oportunidades de éxito. Como resultado, de las 1 684 promesas de contribución registradas actualmente en el panel de compromisos, el 20% han sido anunciadas y/o implementadas en conjunto. Debido a que las crisis de refugiados actuales se concentran en regiones de África, Medio Oriente, Asia Central y América Latina, gran parte de los compromisos están dirigidos a países como Jordania, México, Ruanda, Turquía, Uganda y Zimbabue. Sin embargo, países como España, Estados Unidos y Reino Unido figuran también en la lista al ser países de protección temporal o de reasentamiento⁷¹⁸.

Por otra parte, el Panel de Compromisos incluye un apartado de “buenas prácticas” y de noticias relacionadas con la implementación de los compromisos. Para ser considerada como “buena práctica”, las iniciativas deben cumplir ciertos requisitos, como desarrollarse en conjunto, ser replicables, encaminadas a ampliar la base de apoyo e insertarse en alguna de las áreas de enfoque⁷¹⁹. Pueden ser compartidas por cualquier actor participante del pacto, canalizadas mediante el ACNUR. Finalmente, la sección de noticias sobre el avance en la implementación de los compromisos es una herramienta de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos del pacto, una referencia para la ejecución de compromisos similares, y una forma de inspiración para la adopción de futuros compromisos.

2.5.3 Marco de indicadores

Para poder medir el avance en el logro de los objetivos del pacto, en virtud de las promesas de contribución de cada actor relevante, en julio de 2019 el ACNUR publicó el “Marco de Indicadores del Pacto Mundial sobre los Refugiados”. El marco busca “respaldar la revisión periódica del pacto y [...] fortalecer la disponibilidad de los datos globales”⁷²⁰. Se diseñó tomando en cuenta los objetivos del plan de acción

⁷¹⁸ Casi una tercera parte de las promesas de contribución no especifican país receptor. En los casos de las entidades territoriales, las asociaciones de diversa índole y la academia, puede inferirse que el compromiso se implementará en el país de origen de dicho gobierno u organización. Empero, con los Estados, las inferencias resultan más complejas dado que puede tratarse de países de primer asilo, países de reasentamiento o de países que no reciben refugiados. Lo mismo aplica para las Organizaciones Internacionales, que no tienen país de origen y que, por tanto, se requiere especialmente que declaren sus beneficiarios.

⁷¹⁹ GCR Digital Platform, 2023. “Good Practices” [en línea]. Disponible en: <https://globalcompactrefugees.org/good-practices> [última consulta: 24 de marzo de 2023].

⁷²⁰ UNHCR, 2019. “The Global Compact on Refugees Indicator Framework” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/5cf907854.pdf> [última consulta: 24 de marzo de 2023], pp. 44, p. 5.

y del “Marco de Respuesta Integral”, por lo que incluye aspectos de distribución de carga, reasentamiento, condiciones de vida de los refugiados, así como soluciones duraderas. Al igual que con el plan de acción, el ACNUR aclara que los indicadores incluidos son ilustrativos y no pretenden ser exhaustivos. Especifica, además, que los ámbitos que requieren apoyo y que no estén “explícitamente abordados por el marco de indicadores serán monitoreados a través de otros mecanismos...”⁷²¹.

El marco contempla dos resultados esperados (*outcomes*) para cada uno de los cuatro objetivos del pacto y, a su vez, cada *outcome* incorpora un máximo de dos indicadores. Como resultado, el marco se compone de quince indicadores (tabla 2), agrupados en dos niveles según su “desarrollo metodológico y la disponibilidad de datos a nivel mundial”⁷²². Para los indicadores del nivel uno, existe un estándar internacional y/o se generan datos de forma periódica “para al menos el 50% de los países en los que el indicador es pertinente”⁷²³. Por otro lado, los indicadores agrupados en el nivel dos no cuentan con una metodología internacional establecida y/o no se producen datos de forma periódica. Del total de indicadores, cinco se alinean en el nivel uno mientras que los diez restantes en el nivel dos.

Para la medición del nivel de avance y/o logro de los objetivos a partir de los quince indicadores, el ACNUR considera la integración de datos desde 2017, que es el primer año de implementación de la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”. Las estadísticas para el contraste de los indicadores deben ser obtenidas de fuentes oficiales, como de gobiernos nacionales y subnacionales; y de Organismos Internacionales cualificados en cada materia, como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el ACNUR y otras agencias de Naciones Unidas.

TABLA 2
MARCO DE INDICADORES DEL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS

Objetivo 1. Aliviar las presiones sobre los países de acogida		Objetivo 2. Mejorar la autosuficiencia de los refugiados	
Resultado esperado 1.1: Los recursos que apoyan instrumentos y programas adicionales están disponibles para los refugiados y las	Resultado esperado 1.2: Se apoyan los arreglos nacionales y las respuestas coordinadas para los refugiados.	Resultado esperado 2.1: Los refugiados pueden participar activamente en la vida social y económica de los países de acogida.	Resultado esperado 2.2: Se refuerza la autosuficiencia de los refugiados y las comunidades de acogida.

⁷²¹ *Idem.*

⁷²² *Ibidem*, p. 6.

⁷²³ *Idem.*

<p>comunidades de acogida por un número cada vez mayor de donantes.</p> <p>Indicador 1.1.1: Volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proporcionada a los refugiados y las comunidades de acogida o en beneficio de ellos en el país de acogida de refugiados (nivel 2).</p> <p>Indicador 1.1.2: Número de donantes que brindan Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los refugiados y las comunidades de acogida o en beneficio de ellos en el país de acogida de refugiados (nivel 2).</p>	<p>Indicador 1.2.1: Proporción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proporcionada a los refugiados y las comunidades de acogida, o en beneficio de ellos, canalizada a los agentes nacionales en el país de acogida de refugiados (nivel 2).</p> <p>Indicador 1.2.2: Número de socios que apoyan los arreglos nacionales en el país de acogida de refugiados (nivel 2).</p>	<p>Indicador 2.1.1: Proporción de refugiados que tienen acceso a un trabajo decente. (nivel 1)</p> <p>Indicador 2.1.2: Proporción de refugiados que pueden moverse libremente dentro del país de acogida (nivel 1).</p>	<p>Indicador 2.2.1: Proporción de niños refugiados matriculados en el sistema educativo nacional, primaria y secundaria (nivel 2).</p> <p>Indicador 2.2.2: Proporción de la población de refugiados y de la comunidad de acogida que vive por debajo del umbral de pobreza nacional del país de acogida (nivel 2).</p>
<p>Objetivo 3. Ampliar el acceso a soluciones en terceros países</p>		<p>Objetivo 4. Apoyar las condiciones en el país de origen para un retorno con seguridad y dignidad</p>	
<p>Resultado esperado 3.1: Los refugiados necesitados tienen acceso a oportunidades de reasentamiento en un número cada vez mayor de países.</p> <p>Indicador 3.1.1: Número de refugiados que partieron del país de acogida para su reasentamiento (nivel 1)</p> <p>Indicador 3.1.2: Número de países que reciben solicitudes de reasentamiento de ACNUR del país anfitrión (nivel 1)</p>	<p>Resultado esperado 3.2: Los refugiados tienen acceso a vías complementarias para la admisión en terceros países.</p> <p>Indicador 3.2.1: Número de refugiados admitidos por vías complementarias desde el país de acogida (nivel 2).</p>	<p>Resultado esperado 4.1: Un número cada vez mayor de donantes pone a disposición recursos para apoyar la reintegración sostenible de los refugiados que regresan.</p> <p>Indicador 4.1.1: Volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proporcionada a los refugiados retornados en el país de origen o en beneficio de ellos (nivel 2).</p> <p>Indicador 4.1.2: Número de donantes que brindan Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los refugiados repatriados o en beneficio de ellos en el país de origen (nivel 2).</p>	<p>Resultado esperado 4.2: Los refugiados pueden regresar y reintegrarse social y económicamente.</p> <p>Indicador 4.2.1: Número de refugiados que regresan a su país de origen (nivel 1).</p> <p>Indicador 4.2.2: Proporción de repatriados con documentación y credenciales legalmente reconocidas (nivel 2)</p>

Elaboración propia con base en UNHCR, 2019. “The Global Compact on Refugees Indicator Framework”.

3. LA POSICIÓN ESTADOUNIDENSE RESPECTO DEL “PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS”

Estados Unidos y Hungría fueron los únicos dos países, entre los 193 miembros de Naciones Unidas, que votaron en contra de la resolución que afirmó el “Pacto Mundial

sobre los Refugiados”⁷²⁴. Desde la discusión y negociación del “borrador cero”, ambos Estados expresaron inquietudes relacionadas con la seguridad nacional, con la soberanía en torno al control de fronteras, así como con la incompatibilidad de ciertos elementos del pacto con sus respectivas leyes migratorias.

El posicionamiento y posterior voto de Hungría representó el rompimiento de la postura de la Unión Europea como bloque, al ser el único país de la unión en votar en contra. Y es que Hungría consideraba, por un lado, que no se requería de un nuevo acuerdo en materia de protección de refugiados, siendo suficientes los ya existentes; por otro lado, le preocupaba “que la diferenciación entre refugiados y migrantes, así como el carácter voluntario de la distribución de responsabilidades, no se reflejen de manera adecuada en el pacto”⁷²⁵. En 2015, Hungría se convirtió en el segundo país Europeo con el mayor número de solicitudes de asilo, provenientes en su mayoría de ciudadanos sirios que huían de la guerra civil. Durante ese año, el gobierno húngaro recibió 174 000 solicitudes, equivalente a 1 770 solicitudes por cada 100 000 habitantes⁷²⁶. Ello derivó en una política de cero refugiados, con medidas destinadas a desincentivar la llegada de refugiados y solicitantes de asilo, así como a perfilar la opinión pública en favor de la visión anti-inmigrante del primer ministro Víktor Orbán⁷²⁷. Por ello, Hungría presentó reservas a la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes” en 2016 y, dos años después, se retiró de las negociaciones de ambos pactos⁷²⁸.

⁷²⁴ De hecho, ambos países votaron también en contra de la Resolución que afirmó el “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular” (NU, AG, Resolución 73/195, *doc. cit.*). Dicha resolución fue aprobada el 19 de diciembre de 2018 con 152 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones, mientras que 24 países no participaron en la votación (Doc. NU A/73/PV.60, “General Assembly official records, 73rd session: 60th plenary meeting, Wednesday, 19 December 2018, New York”, del 19 de diciembre de 2018).

⁷²⁵ Doc. NU A/73/PV.55, *doc. cit.*, p. 11.

⁷²⁶ CONNOR, P., “Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 million in 2015”, *Pew Research Center* [en línea], Agosto 2016. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/> [última consulta: 17 de marzo de 2023].

⁷²⁷ En octubre de 2016, a iniciativa del Primer Ministro Víktor Orbán, se celebró en Hungría un referéndum con la pregunta: “¿Quiere que la Unión Europea pueda ordenar el reasentamiento obligatorio de ciudadanos no húngaros en Hungría, incluso sin la aprobación de la Asamblea Nacional?” El resultado arrojó un 98.3% de respuestas negativas. La pregunta se relacionaba con el intento de la Unión Europea por dar atención a la crisis de refugiados sirios en Europa, agravada entre 2015 y 2016. El resultado del referéndum fue previsible tomando en cuenta que, de acuerdo con datos del *Pew Research Center* para 2016, el 82% de los húngaros creía que los refugiados eran “una carga para el país porque les quitan (a los húngaros) sus trabajos y prestaciones sociales”. PEW RESEARCH CENTER, 2016. “Hungarians share Europe’s embrace of democratic principles but are less tolerant of refugees, minorities” [en línea]. Disponible en: <http://pewrsr.ch/2dgEdAU> [última consulta: 17 de marzo de 2023].

⁷²⁸ Previo a la retirada de Hungría de las negociaciones del “Pacto para una Migración Ordenada, Segura y Regular”, la delegación húngara presentó el documento “*Security First: Proposals by Hungary to the UN’S Global Compact on Migration*”. En este documento, puede apreciarse una coincidencia con el espectro ideológico de “America Primero” (como se verá más adelante en la presente investigación), el

En el caso de Estados Unidos, la administración Obama fue una de las principales impulsoras de la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”. Como se mencionó anteriormente, EE. UU. fungió como coanfitrión de la “Cumbre de Líderes sobre Refugiados”, celebrada un día después de la adopción de la Declaración, y estableció importantes compromisos que pretendían servir como ejemplo para que otros países se sumaran⁷²⁹. No obstante, durante el primer año de su gobierno, el gobierno de Donald Trump retiró a Estados Unidos de la Declaración. Las principales reservas de EE. UU. se vinculaban con el párrafo 22, que llama a los Estados a garantizar a todas las personas, “en particular las que formen parte de grandes desplazamientos, ya sean refugiados o migrantes, una acogida rápida, respetuosa, humana y digna”⁷³⁰. También, rechazaba el párrafo 33 que llama a tratar de “emplear medidas sustitutivas de la detención”⁷³¹.

Ese mismo mes, se retiró también de las negociaciones del “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”, argumentando que “el enfoque global de la Declaración de Nueva York simplemente no es compatible con la soberanía estadounidense”⁷³². En lo que respecta al “Pacto Mundial sobre los Refugiados”, la delegación estadounidense participó en todas las rondas de consultas formales y presentó sus reservas a cada uno de los borradores.

Cuando el borrador final del PMR fue primeramente votado en la Tercera Comisión de la Asamblea General, la Embajadora Kelley Currie expresó los motivos que llevaron a Estados Unidos a ser el único Estado que votó en contra de la resolución. Nuevamente, el eje central de la postura fue la incompatibilidad del pacto con la política migratoria estadounidense. De acuerdo con N. Rush, el “Pacto Mundial sobre los Refugiados” es un acuerdo guiado por los principales instrumentos de derechos humanos. Entre ellos, se encuentran el “Pacto Internacional de Derechos Económicos,

discurso *trumpiano* que motivó la retirada de EE. UU. de ambos pactos. Para consultar el documento, véase: PERMANENT MISSION OF HUNGARY AT THE UNITED NATIONS, 2018. *Security First: Proposals by Hungary to the UN’s Global Compact on Migration* [en línea]. Disponible en: <https://ensz-newyork.mfa.gov.hu/> [última consulta: 17 de marzo de 2023].

⁷²⁹ Estados Unidos se comprometió a aumentar la admisión de refugiados a 110 000 para el año fiscal 2017, a destinar más de 7 000 millones de dólares para actividades humanitarias (del ACNUR y de otros organismos como la OIM y la UNICEF) y a ampliar las vías alternas de protección temporal.

UNHCR, 2016. “Summary Overview Document, Leaders’ Summit on Refugees”, *op. cit.*, p. 10.

⁷³⁰ NU, AG, Resolución 71/1, *doc. cit.*, capítulo II, párrafo 22.

⁷³¹ *Ibidem*, capítulo II, párrafo 33.

⁷³² U. S. MISSION TO THE UNITED NATIONS, 2017. “United States Ends Participation in Global Compact on Migration”, del 2 de diciembre de 2017 [en línea]. Disponible en: <https://usun.usmission.gov/> [última consulta: 18 de marzo de 2023].

Sociales y Culturales”, la “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, la “Convención sobre los Derechos del Niño”, y la “Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”. Dado que Estados Unidos no ratificó ninguno de estos tratados, adoptar el PMR sería inconsistente con las leyes estadounidenses⁷³³.

En términos generales, el PMR llamaba a los Estados a implementar las provisiones acordadas en la “Declaración de Nueva York”. Debido a que el PMR se basa en la “Declaración de Nueva York” y EE. UU. ya había expresado que dicha declaración era incompatible con su política migratoria, la delegación estadounidense consideraba incongruente apoyar el pacto toda vez que no se tomaran en cuenta sus reservas⁷³⁴. Afirmar el pacto era aceptar, indirectamente, la “Declaración de Nueva York”.

La mayor reserva de la delegación estadounidense respecto del borrador era el párrafo 31 que exhortaba a limitar la detención de los solicitantes de asilo. Sobre ello, la Embajadora expresó que su país “detendrá y enjuiciará a quienes ingresen ilegalmente a su territorio”⁷³⁵. La delegación también se posicionó en contra del párrafo 23 que afirma el Pacto y que exhorta a los Estados a implementarlo, dado que cada país “conserva el derecho soberano, sujeto a sus obligaciones internacionales, de determinar sus propias leyes, políticas y prácticas de inmigración”⁷³⁶.

El “Pacto Mundial sobre los Refugiados” busca, con base en lo contenido en su párrafo 91, incrementar el número y alcance de los programas de reasentamiento, a lograrse a través de contribuciones de los Estados y otros actores pertinentes. Sobre este punto, el presidente Trump ya había expresado, durante su discurso en la septuagésima tercera sesión de la Asamblea General en septiembre de 2017, la idoneidad de que los refugiados se mantengan lo más cerca de sus lugares de origen⁷³⁷, para lo que EE. UU.

⁷³³ RUSH, N., “Avoiding the Quicksand of the Global Compact on Refugees, A nesting doll of international commitments”, *Center for Immigration Studies* [en línea], diciembre 2018, disponible en: <https://cis.org/Report/Avoiding-Quicksand-Global-Compact-Refugees> [última consulta: 18 de marzo de 2023].

⁷³⁴ U. S. MISSION TO THE UNITED NATIONS, 2018. “Explanation of Vote in a Meeting of the Third Committee on a UNHCR Omnibus Resolution”, del 13 de noviembre de 2018 [en línea]. Disponible en: <https://usun.usmission.gov/> [última consulta: 18 de marzo de 2023].

⁷³⁵ *Idem.*

⁷³⁶ *Idem.*

⁷³⁷ “[...] la política más compasiva es ubicar a los refugiados lo más cerca posible de sus hogares para facilitar su eventual regreso para ser parte del proceso de reconstrucción. Este enfoque también amplía los recursos finitos para ayudar a muchas más personas, lo que aumenta el impacto de cada dólar gastado”.

ya colaboraba con los países de primer asilo para el reasentamiento de refugiados en dichos territorios y así evitar peligrosos viajes para los refugiados y solicitantes de asilo.

En adición, mediante el pacto, el ACNUR buscaba crear una “modalidad de tramitación flexible que tenga plenamente en cuenta las consideraciones de seguridad con el fin de resolver favorablemente por lo menos el 25% de los casos anuales de reasentamiento en un plazo de seis meses a partir de la remisión del ACNUR”⁷³⁸. Para Estados Unidos, la decisión sobre a quiénes y a cuántos admitir en su territorio es competencia exclusiva de cada Estado, así también el determinar el proceso (incluyendo tiempos) por el que se definirá su admisión⁷³⁹.

Estados Unidos se retiró de las negociaciones del PMR en noviembre de 2018 y votó en contra de la Resolución 73/151 un mes después. Siendo el principal contribuyente del ACNUR y, hasta ese entonces, el líder mundial en reasentamiento de refugiados (como se verá en los capítulos IV y V), la postura estadounidense fue cuestionada tanto a nivel doméstico como internacional. Para Rush, la retirada del pacto fue una decisión correcta por múltiples motivos; desde su perspectiva, el PMR flexibiliza el proceso de reasentamiento, permite la reunificación familiar con miembros que de otro modo no serían elegibles, y amplía la protección para incluir a desplazados internos y apátridas (multiplicando la responsabilidad de carga). Todo lo anterior, expresa la “naturaleza engañosa (del pacto) de su supuesto carácter no vinculante, [...] (cuya) verdadera intención es influir en el comportamiento de los Estados para, posteriormente, forjar la base para una nueva ley (vinculante) de derechos humanos”⁷⁴⁰. Al respecto, Gammeltoft-Hansen opina que el pacto puede contribuir a la creación de normas que ayuden a “formular nuevos principios que eventualmente puedan allanar el camino para el derecho internacional vinculante en forma de costumbre o tratado”⁷⁴¹.

Bajo la premisa de “América Primero”, adoptar el PMR representaba aceptar el derecho de todo inmigrante a solicitar asilo bajo cualquier circunstancia, lo que es un peligro potencial para la seguridad nacional. Además, significaba tener que respaldar

THE WHITE HOUSE ARCHIVES PRESIDENT TRUMP, 2018. “Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly | New York, NY”, del 25 de septiembre de 2018 [en línea]. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/> [última consulta: 18 de marzo de 2023].

⁷³⁸ Doc. NU A/73/12, *doc. cit.*, capítulo III, inciso b, párrafo 92.

⁷³⁹ U. S. MISSION TO THE UNITED NATIONS, 2018, “Explanation of Vote in a Meeting of the Third Committee on a UNHCR Omnibus Resolution”, *op. cit.*

⁷⁴⁰ RUSH, N., *op. cit.*

⁷⁴¹ GAMMELTOFT-HANSEN, T., *op. cit.*, p. 607.

técnica o financieramente las actividades de la UNRWA, agencia a la que EE. UU. dejó de contribuir en septiembre de 2018⁷⁴² (pese a ser su principal donante desde su establecimiento en 1949). Zanotti y Margesson consideran razones predominante políticas detrás de la decisión⁷⁴³, mientras que Rush destaca el supuesto rechazo estadounidense sobre la determinación del estatus de refugiado por herencia (aplicable solo a los refugiados palestinos)⁷⁴⁴.

Para Thomas y Yarnell, el borrador final del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” reflejó un “retroceso de la voluntad política, especialmente de los gobiernos que alguna vez lideraron estos temas”⁷⁴⁵; lo que para ambos autores es particularmente cierto en el caso de Estados Unidos. A pesar de ser un país con una amplia tradición en materia de protección humanitaria, no respaldó ninguno de los pactos mundiales. Es válido afirmar que EE. UU. no se habría retirado de ambos instrumentos si la presidencia no hubiese estado en manos de la administración Trump, ya que Estados Unidos se adhirió a los pactos durante los primeros meses de la administración del presidente Biden, en 2021.

4. AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL “PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS”

A cuatro años del inicio de la implementación del pacto, el “Foro Mundial sobre los Refugiados” de 2019 y la constante actualización del panel de compromisos dan una primera idea de la voluntad de los Estados y el resto de los actores relevantes para con

⁷⁴² U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2018. “On U.S. Assistance to UNRWA”. *U.S. Department of State Archives 2017-2021* [en línea]. Disponible en: <https://2017-2021.state.gov/> [última consulta: 18 de marzo de 2023].

⁷⁴³ Entre las que destacan: la reacción negativa del Líder de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmoud Abbas, al reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel; la acusación de algunos miembros de la administración de que la UNRWA ha prolongado la demanda de los refugiados por el derecho a regresar al Israel actual; y el hecho de que EE. UU. ha asumido de manera desproporcionada la carga financiera con respecto a los refugiados palestinos.

ZANOTTI, J., Y MARGESSON, R., “Decision to Stop U.S. Funding of UNRWA (for Palestinian Refugees)”, *Congressional Research Service*, septiembre 2018, disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN10964/2> [última consulta: 18 de marzo de 2023].

⁷⁴⁴ La UNRWA considera como refugiados palestinos a toda persona “cuyo lugar de residencia habitual, entre junio de 1946 y mayo de 1948, era la Palestina histórica –el actual estado de Israel– y que perdieron sus casas y medios de vida como consecuencia de la guerra. Los descendientes de esta población son también reconocidos como refugiados por la Agencia”.

UNRWA, 2023, “Palestine Refugees” [en línea]. Disponible en: <https://www.unrwa.org/palestine-refugees> [última consulta: 18 de marzo de 2023].

⁷⁴⁵ THOMAS, A., Y YARNELL, M., *op. cit.*, p. 3.

la consecución de los objetivos del pacto. Sobre el objetivo uno, que busca aliviar las presiones en los países de acogida a través, principalmente, de Ayuda Oficial al Desarrollo, se han logrado avances importantes aunque solo a partir de 2021, cuando la AOD en beneficio de los refugiados se aumentó por primera vez desde el inicio de la implementación del Pacto⁷⁴⁶. En 2022 la cifra fue histórica, incrementándose 228% respecto del año anterior. Ello se debió sobre todo a la respuesta de la comunidad internacional a la crisis humanitaria en Ucrania⁷⁴⁷, lo que lleva a cuestionar la diferencia en el apoyo a una crisis occidental en detrimento del resto no occidental. En un segundo lugar, el incremento estuvo relacionado con un aumento de los recursos destinados al procesamiento de los refugiados que llegan para ser reasentados en los países donantes.

En cuanto la promoción de la autosuficiencia de los refugiados, a saber, el objetivo número dos, se han reportado avances hasta 2021. Mediante una encuesta⁷⁴⁸ aplicada en veinticinco países⁷⁴⁹, se reportó que cinco de cada diez refugiados gozan de acceso total a un “trabajo decente” y solo el 38% del total de los refugiados vive en países con acceso sin restricciones al empleo formal. Por otro lado, siete de cada diez pueden moverse libremente por el territorio de acogida⁷⁵⁰. Sobre este indicador, es importante mencionar que no existen datos anteriores a la implementación del PMR que permitan contrastar y medir el avance. Finalmente, en lo que respecta a educación, el 68% de los niños refugiados tienen acceso a educación primaria y solo el 34% a secundaria⁷⁵¹; estas cifras representan aumentos moderados en términos porcentuales, oscilando entre el 2% y el 8% respecto de los años previos al Pacto⁷⁵².

⁷⁴⁶ De hecho, los niveles de AOD (en beneficio de los refugiados) de 2019 y 2020 fueron más bajos que los cuatro años anteriores al PMR, 2015 a 2018. En el año 2019 decreció un 8.3% respecto de 2018, en tanto que 2020 decreció en 11.8% sobre el año 2019 y en 48% respecto de los niveles de 2016.

OECD STAT, 2023. “Total flows by donor”, *op. cit.*

⁷⁴⁷ En un esfuerzo nunca visto, los países miembros del DAC destinaron \$16.1 billones de dólares solo para Ucrania, de los que el 11% correspondió únicamente a ayuda humanitaria.

⁷⁴⁸ La encuesta tenía por objeto la revisión de los marcos legislativos existentes con incidencia en diversos aspectos de la vida de un refugiado en el territorio de acogida, como empleo, educación, libertad de tránsito, etcétera.

UNHCR, 2023. “2021 Livelihoods & Economic Inclusion: Global Survey”, *Integrated Refugee and Forcibly Displaced Livelihoods Information System* [en línea]. Disponible en: <https://lis.unhcr.org/data> [última consulta: 19 de abril de 2023].

⁷⁴⁹ Alemania, Afganistán, Bangladesh, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Chile, Colombia, Congo, Djibouti, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Etiopía, Jordania, Líbano, Mauritania, Níger, Pakistán, Perú, República Democrática del Congo, Ruanda, Sudán y Uganda.

⁷⁵⁰ UNHCR, 2021. “Global Compact on Refugees Indicator Report 2021”, *op. cit.*

⁷⁵¹ *Idem.*

⁷⁵² Para estos indicadores, los datos más actuales corresponden igualmente a 2021.

Los avances en torno a este objetivo son de suma relevancia dado que inciden de forma directa en la calidad de vida de los refugiados. A pesar de ello, la metodología diseñada por el ACNUR para la medición de estos indicadores se basa en un análisis *de iure*, por lo que no consideran las percepciones y experiencias de los refugiados.

El tercer objetivo del PMR es ampliar el acceso a soluciones que impliquen a terceros países, lo que incluye el reasentamiento y otras formas de ayuda humanitaria. Referente al primero, la responsabilidad de carga continúa sobre un número limitado de Estados, ya que el 90% de los refugiados son reasentados por tan solo diez países. En cuanto al número de refugiados beneficiados, en el periodo comprendido entre 2019 y 2022 partieron para su reasentamiento 184 249 refugiados, un número muy bajo comparado con los cuatro años previos, cuando partieron 328 970 individuos⁷⁵³. Lo anterior se debe, por un lado, a una cifra histórica de reasentamientos en 2016 (126 291), la mayor en lo que va del siglo XXI, que contrasta con el bajo histórico en 2020 (22 800) a causa de la pandemia. En 2019, el ACNUR fijó una estrategia trienal de reasentamiento⁷⁵⁴, precisando metas por año. Para 2019, se encomendó el reasentamiento de 60 000 refugiados, 70 000 para 2020 y 80 000 para 2021. La meta fue lograda únicamente el primer año (63 726). Consecuentemente, el ACNUR busca aumentar las metas en 10 000 para cada año, hasta llegar a 150 000 reasentamientos para el 2028, objetivo que parece muy ambicioso tomando en cuenta los niveles actuales.

En relación con otras formas de ayuda humanitaria, el número de refugiados que se beneficiaron de vías complementarias de admisión como la reunificación familiar y el patrocinio privado, ha disminuido año con año desde 2016. El 2020, a consecuencia de la pandemia, se registró como el año con los índices más bajos en los últimos diez años. Lo anterior se traduce en que menos del 1% de los refugiados encuentren admisión a través de vías complementarias⁷⁵⁵.

⁷⁵³ Las cifras presentadas como resultado de este indicador consideran únicamente a los refugiados reasentados por los gobiernos de los Estados miembros y bajo asistencia del ACNUR. No toma en cuenta los reasentamientos llevados a cabo por otras vías, como el patrocinio privado. Por tal motivo, se tomaron en cuenta para el análisis las cifras obtenidas del portal de estadísticas de reasentamiento del ACNUR (UNHCR, 2023. *Resettlement Data Finder*, *op. cit.*).

⁷⁵⁴ UNHCR, 2019. “Estrategia Trienal (2019-2021) sobre Reasentamiento y Vías Complementarias”, *op. cit.*

⁷⁵⁵ UNHCR, 2021. “Global Compact on Refugees Indicator Report 2021”, *op. cit.*

El “Pacto Mundial sobre los Refugiados” busca también, a través de su cuarto objetivo, mejorar las condiciones en los países de origen para una repatriación segura, promoviendo un incremento de la AOD en países expulsores de refugiados. Consecuentemente, se espera que las tasas de retorno a estos países sean directamente proporcionales a la ayuda para el desarrollo recibida. Y es que, actualmente, los países de asilo cuentan con más donantes que los expulsores, lo que agrega un desafío a la repatriación voluntaria, que debe recordarse como la solución duradera más deseable. Asimismo, es otro reflejo del estado actual de la responsabilidad de carga, ya que dos terceras partes del total de los recursos destinados a situaciones de refugiados provienen de Estados Unidos, Alemania y la Unión Europea como bloque, en ese orden). Para 2019, último año con estadísticas oficiales al respecto, el 50% de los países en el “*top diez*” de tasas de retorno se clasificaron también dentro de la lista de los diez países que recibieron más AOD (Afganistán, Mali, República Centroafricana, República Democrática del Congo y Siria)⁷⁵⁶.

Hasta 2020, tres de cada cuatro soluciones duraderas para los refugiados se tradujeron en la repatriación hacia sus naciones de origen, tendencia que fue a la alza desde 2016. Aunque es correcto afirmar que en la segunda mitad de la década del 2010 hubo un mayor retorno de refugiados en contraste con la primera mitad, la idoneidad de estas cifras solo puede determinarse en función de la calidad de vida de los repatriados. En 2021, los “Indicadores Globales de Medios de Vida”⁷⁵⁷ reportaron, por ejemplo, un incremento en el ingreso del 52% de los refugiados de 25 países. De éstos, Chad, la República Democrática del Congo, Siria, Somalia, Sudán y Sudán del Sur se encuentran en la lista de países de retorno.

⁷⁵⁶ *Idem.*

⁷⁵⁷ UNHCR, 2023. “2021 Livelihoods & Economic Inclusion: Global Survey”, *op. cit.*

CAPÍTULO IV. LA POLÍTICA Y EL DERECHO INTERNO DE ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO DESDE 1919 HASTA EL 2016

El objetivo del presente capítulo es estudiar la historia de la política migratoria estadounidense, concretamente en materia de asilo y refugio, desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial hasta el 2016. Dicho año marcó no solo un nuevo capítulo en el régimen de protección de refugiados (por la Declaración de Nueva York), sino además una alternancia en el poder ejecutivo federal en Estados Unidos con grandes implicaciones en el escenario tanto doméstico como internacional. La revisión histórica permitirá, a su vez, el análisis de la contribución de Estados Unidos para con la protección de los refugiados y de otras poblaciones de interés para el régimen, como los solicitantes de asilo. La segunda sección del capítulo se enfoca en la explicación del sistema migratorio estadounidense y las categorías humanitarias contenidas en él. Por su parte, el apartado 3 analiza la aplicación y reforzamiento de la ley migratoria.

1. LEGISLACIÓN ESTADOUNIDENSE EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO

La sección 1.1 presenta los primeros pasos en torno al control migratorio, como antecedente al origen del sistema de cuotas nacionales que caracterizó al sistema migratorio estadounidense por décadas, como se verá en el apartado 1.2, mientras que el 1.3 se enfoca en las primeras leyes en materia de refugiados, abarcando el periodo de 1948 a 1962. Se estudiará también, en la sección 1.4, las características de las leyes que moldearon el sistema migratorio moderno, incluyendo su incidencia en los refugiados y solicitantes de asilo. Ahora bien, el apartado 1.5 se enfoca en la revisión de la Ley de Refugiados de 1980, pilar del sistema de protección y asistencia humanitaria estadounidense. Finalmente, la sección 1.6 aborda los principales cambios en la política migratoria en la era post 9/11.

1.1 Antecedentes: primeros pasos en torno al control migratorio

La migración hacia Estados Unidos se remonta desde principios del siglo XVII, tras la fundación de la primera colonia británica en Virginia, en la costa este de Norteamérica, dominio que más tarde abarcaría desde Massachusetts hasta Georgia. Con la llegada de los primeros europeos que habitarían los territorios de las denominadas trece colonias británicas⁷⁵⁸ se inicia el primero de cuatro periodos de migración a gran escala⁷⁵⁹.

El segundo periodo aconteció durante la denominada “conquista del oeste”, durante el siglo XIX, que se dio gracias a dos sucesos clave en la historia de la expansión de Estados Unidos: la compra de Luisiana a Francia⁷⁶⁰ en 1803 y la expedición de Lewis y Clark⁷⁶¹ de 1804 a 1806. Como parte de la estrategia de control del territorio de la costa oeste (para evitar cualquier deseo de anexión por parte del Reino Unido, que dominaba la Columbia Británica, o del Reino de España, que poseía la Nueva España), Estados Unidos promovió la migración masiva (de extranjeros y de estadounidenses) hacia los recién creados estados, como señala White⁷⁶².

El tercer periodo de migración a gran escala se sitúa a principios del siglo XX, en el contexto del desarrollo de los grandes centros urbanos en ciudades como Nueva York, Boston y San Francisco, como consecuencia de la segunda revolución industrial. Al igual que en el segundo periodo, se trató de migración tanto interna como externa). El cuarto y último periodo inició en la década de los setenta, como resultado del éxodo de personas que escapaban del dominio comunista en el contexto de la Guerra Fría (provenientes, sobre todo, de la Unión Soviética, Indochina y Cuba) y continuó durante las décadas restantes del siglo, gracias a la expansión del capitalismo y el desarrollo exponencial de la globalización. Es por ello que Hipsman y Messner consideran que el cuarto periodo de migración masiva sigue aún vigente, ya que los flujos de migración se han mantenido e incluso aumentado a raíz de situaciones emanadas de crisis

⁷⁵⁸ Además de las ya mencionadas, incluían las Carolinas, Connecticut, Delaware, Maryland, Nueva Jersey, Nueva York, Nuevo Hampshire, Pensilvania y Rhode Island.

⁷⁵⁹ HIPSMAN, F., Y MEISSNER, D., “Immigration in the United States: New Economic, Social, Political Landscapes with Legislative Reform on the Horizon”, *Migration Policy Institute* [en línea], abril 2013, disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/programs/migration-information-source> [última consulta: 27 de marzo de 2023].

⁷⁶⁰ La compra de Luisiana permitió anexar toda la región central desde Montana y Wyoming en el norte hasta Oklahoma y Luisiana en el sur.

⁷⁶¹ Tras la cual se sumó lo que hoy se conoce como Idaho, Oregón y Washington.

⁷⁶² WHITE, R., *Immigration Policy and the Shaping of U.S. Culture*. Cheltenham, 1º ed., Edward Elgar Publishing Limited, 2018.

económicas, del crimen organizado, de conflictos civiles y militares a nivel doméstico y transfronterizo, de la guerra contra el terrorismo, entre otros factores⁷⁶³.

Estos cuatro periodos de migración masiva han implicado desafíos en cuanto a criterios de admisibilidad de extranjeros⁷⁶⁴; inclusión y asimilación social⁷⁶⁵; construcción de la identidad estadounidense y conformación del perfil demográfico⁷⁶⁶; composición del mercado laboral⁷⁶⁷; comportamiento de la opinión pública⁷⁶⁸; cambios en la administración federal y en el espectro ideológico⁷⁶⁹; así como la definición de los elementos constitutivos de la seguridad nacional⁷⁷⁰. Es en el marco de estos desafíos, entendidos en el contexto de los periodos de migración masiva (específicamente a partir del segundo periodo, al ser ya una nación soberana e independiente), que Estados Unidos ha construido una legislación en materia migratoria que ha dado forma a su sistema migratorio. Para comprender integralmente la política migratoria estadounidense en materia de refugiados, es menester estudiar la historia y evolución de la legislación migratoria, la estructura y funcionamiento del sistema migratorio, así como las medidas para la implementación y control de las leyes y políticas en torno al tema en cuestión.

Las primeras legislaciones federales en materia migratoria en Estados Unidos datan del último cuarto del siglo XIX y estaban enfocadas en limitar la inmigración de nacionales de ciertos Estados, como China o Japón. Anterior a esa fecha, los esfuerzos del gobierno federal se centraban en la estandarización de los procedimientos de admisibilidad y control migratorio de cada estado⁷⁷¹. En este sentido, tomando en cuenta la fecha de consumación de la independencia estadounidense (1784), la primera

⁷⁶³ HIPSAN, F., Y MEISSNER, D., *op. cit.*

⁷⁶⁴ BOCKLEY, K., *op. cit.*, p. 255-256.

⁷⁶⁵ LEE, E., "A Nation of Immigrants and a Gatekeeping Nation: American Immigration Law and Policy", en UEDA, R. (ed.), *A companion to American Immigration*. Massachusetts, 1° ed., Blackwell Publishing Ltd., 2006, p. 6.

⁷⁶⁶ OLNECK, M., "Assimilation and American National Identity", en UEDA, R. (ed.), *A companion to American Immigration*. Massachusetts, 1° ed., Blackwell Publishing Ltd., 2006, p. 203.

⁷⁶⁷ KOSTEN, D., 2018. "Immigrants as Economic Contributors: They Are the New American Workforce", *National Immigration Forum* [en línea]. Disponible en: <https://immigrationforum.org/article/immigrants-as-economic-contributors-they-are-the-new-american-workforce/> [última consulta: 27 de marzo de 2023].

⁷⁶⁸ PARROTT, S., HOEWE, J., FAN, M., Y HUFFMAN, K., "Portrayals of Immigrants and Refugees in U.S. News Media: Visual Framing and its Effect on Emotions and Attitudes". *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, vol. 63, 2019, núm. 4, p. 691.

⁷⁶⁹ GIBSON, T., Y STERNS, R., "Extreme Right-wing Ideologies, Conservative Secession, and Terrorism", en ALPEREN, M. (ed.), *Foundations of Homeland Security: Law and Policy*, Nueva Jersey, 2° ed., Wiley, 2017, p. 91.

⁷⁷⁰ ALPEREN, M., "Introduction- Overview-Background", en ALPEREN, M. (ed.), *Foundations of Homeland Security: Law and Policy*, Nueva Jersey, 2° ed., Wiley, 2017, p. 2.

⁷⁷¹ BOCKLEY, K., *op. cit.*, p. 256-258.

ley migratoria fue promulgada cien años después del nacimiento de EE. UU. como Estado soberano. La inmigración a Estados Unidos no estuvo restringida durante gran parte del siglo XVIII, ello debido a que la amplia mayoría de los recién llegados provenían del norte de Europa, por lo cual se infería que se adaptarían rápidamente a la vida americana al hablar inglés y profesar la religión protestante⁷⁷². Sin embargo, la creciente inmigración asiática y de Europa del Este hacia Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XIX fue la causa de los primeros pasos hacia el control migratorio.

El “Acta de Inmigración de 1875” (“*The Page Act of 1875*”)⁷⁷³ fue la primera ley migratoria de los Estados Unidos, aprobada durante la presidencia del republicano Ulysses S. Grant. Conocida también como “Ley de Exclusión Asiática”, prohibía el ingreso de trabajadores de China, Japón “o cualquier otro país oriental” que no hubiesen expresado su consentimiento voluntario para trabajar en Estados Unidos⁷⁷⁴. La ley contemplaba sanciones administrativas o penales para ciudadanos estadounidenses o extranjeros que trataran de “importar” a los trabajadores a costa de su voluntad. Por otra parte, prohibía la entrada de criminales y prostitutas de cualquier parte del mundo⁷⁷⁵.

Siete años después, a través del “Acta de Inmigración de 1882” (“*1882 Immigration Act*”)⁷⁷⁶, el Congreso amplió la lista de extranjeros “indeseables” incluyendo “lunáticos, idiotas o personas incapaces de cuidar de sí mismas sin convertirse en una carga pública”⁷⁷⁷. En ese mismo año, se aprobó el “Acta de Exclusión China” (“*Chinese Exclusion Act*”)⁷⁷⁸, vigente hasta 1943, que prohibía totalmente la inmigración de ciudadanos chinos, incluyendo refugiados.

En 1891, el “Acta de inmigración del 3 de marzo” (“*Immigration Act of March 3 of 1891*”)⁷⁷⁹ se convierte en la “primera ley de control centralizado de la migración”⁷⁸⁰,

⁷⁷² *Ibidem*, p. 257.

⁷⁷³ “An act supplementary to the acts in relation to immigration”, del 3 de marzo de 1875. *U.S. House of Representatives, 43^o Congress, Public Law 43-141, vol. 18, Stat. 477.*

⁷⁷⁴ *Ibidem*, sección II.

⁷⁷⁵ *Ibidem*, sección III.

⁷⁷⁶ “An Act to regulate Immigration”, del 3 de Agosto de 1882. *U.S. House of Representatives, 47^o Congress, Public Law 47-376, vol. 22, Stat. 58.*

⁷⁷⁷ *Ibidem*, sección 2.

⁷⁷⁸ “An Act to execute certain treaty stipulations relating to Chinese”, del 6 de mayo de 1882. *U.S. House of Representatives, 47^o Congress, Public Law 47-126, vol. 22, Stat. 58.*

⁷⁷⁹ “An act in amendment to the various acts relative to immigration and the importation of aliens under contract or agreement to perform labor”, del 3 de marzo de 1891. *U.S. Senate, 51^o Congress, Public Law 51-551, vol. 26, Stat. 1084.*

con la creación del Buró de Inmigración, que formaba parte del Departamento del Tesoro de la administración federal. Ampliando el espectro de extranjeros inadmisibles, se incluyeron polígamos y personas con enfermedades contagiosas y se ordenó la deportación de todos los extranjeros con situación migratoria irregular, independientemente de su nacionalidad⁷⁸¹.

Si bien con las leyes de los años previamente mencionados se logró reducir drásticamente la presencia de nacionales chinos en Estados Unidos, el flujo de personas de otros países asiáticos seguía en aumento. Es por ello que en 1917, mediante el “Acta de Inmigración del 5 de febrero” (“*Immigration Act of February 5*”)⁷⁸², se declara inadmisibles a cualquier asiático sin importar su grado de suficiencia económica. Además, se agrega como criterio de admisibilidad que todos los mayores de dieciséis años debían saber leer y escribir, justificado bajo la necesidad de cuidar la homogeneidad de la población. Para Bockley⁷⁸³, esta ley terminó de convertir a EE. UU. en una “zona de exclusión asiática”. En su momento, el entonces presidente demócrata Woodrow Wilson vetó la propuesta de ley al considerarla discriminatoria, pero el Congreso anuló el veto y la propuesta se convirtió en ley.

A pesar de que los inicios de la legislación migratoria en Estados Unidos envolvían aspectos eugenésicos⁷⁸⁴ y discriminatorios, como evidencian las legislaciones previamente mencionadas, en aquellos años la migración no ocupaba un lugar

⁷⁸⁰ ORTEGA, E., “La consolidación histórica de la migración irregular en Estados Unidos: leyes y políticas migratorias restrictivas, ineficaces y demagógicas”. *Revista Norteamérica*, vol. 12, 2017, núm. 1, pp. 197-231, p. 199.

⁷⁸¹ “An Act to execute certain treaty stipulations relating to Chinese”, *doc. cit.*

⁷⁸² “An Act to regulate the immigration of aliens to, and the residence of aliens in, the United States”, del 8 de enero de 1917. *U.S. House of Representatives, 64° Congress, Public Law 64-301, vol. 39, Stat. 874.*

⁷⁸³ BOCKLEY, K., *op. cit.*, p. 258.

⁷⁸⁴ De acuerdo con el Centro para el Estudio del Lenguaje y la Información de la Universidad de Stanford, el término eugenesia significa literalmente “buen nacimiento” y fue introducido a finales del siglo XIX por Sir Francis Galton, primo de Charles Darwin. Sir Galton tenía la creencia de que la humanidad debía criar selectivamente a individuos con rasgos genéticos deseables (STANFORD UNIVERSITY, 2022. “Eugenics”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* [en línea]. Disponible en: <https://plato.stanford.edu/entries/eugenics/> [última consulta: 28 de marzo de 2023]).

Si bien la eugenesia como movimiento no prosperó en Reino Unido, sí lo hizo en Estados Unidos. En 1911, se establece en Nueva York la Oficina de Registro de Eugenesia, que tenía por objetivo estudiar y catalogar a la población estadounidense. Este centro de investigación, fundado por Charles B. Davenport y financiado por familias de abolengo como los Rockefeller, tuvo gran auge en el primer tercio del siglo XX. No obstante, cuando el mundo conoció el programa de eugenesia nazi al término de la Segunda Guerra Mundial, el movimiento eugenésico en Estados Unidos empezó a ser visto con connotaciones negativas, perdiendo fuerza social y política.

Para más información véase COLD SPRING HARBOR LABORATORY, 2014. *Eugenics Record Office* [en línea]. Disponible en: <https://www.cshl.edu/archives/institutional-collections/eugenics-record-office/> [última consulta: 28 de marzo de 2023].

preponderante en la opinión pública. Por eso, la mayoría de estas actas no enfrentaron grandes obstáculos para su aprobación, lo que fue posible también por el espectro ideológico de las administraciones en turno, mayormente del partido republicano⁷⁸⁵.

Debido a que en el siglo XIX no existía aún un régimen internacional de protección de refugiados, no había entonces una legislación específica destinada a este grupo. Sin embargo, Estados Unidos se cimentó desde su independencia como una tierra segura para quien huyera de la persecución, por lo que desde sus primeros años como nación independiente (incluso décadas atrás bajo dominio británico) concedió la admisión de personas que, si bien no podían demostrar una potencial aportación económica al país, argumentaban huir de un peligro. Al respecto, destacan las palabras del primer presidente estadounidense en esta materia, la esperanza de George Washington de que EE. UU. se convirtiera en “un asilo seguro y agradable para la parte virtuosa y perseguida de la humanidad, sin importar la nación a la que pertenezcan”⁷⁸⁶. Años más tarde, Thomas Jefferson, otro de los padres fundadores, compartió su visión de ofrecer a Estados Unidos como “un santuario para a aquellos a quienes el desgobierno en Europa los obligue a buscar la felicidad en otros climas”⁷⁸⁷.

Dada la ausencia de legislación específica para refugiados y, más aún, ante la inexistencia de una condición *per se* de refugiado, las personas a quienes se les concedía la admisión por motivos de persecución quedaban sujetas a las mismas leyes que el resto de las categorías de inmigración, lo que incluía también la mayoría de las condiciones de exclusión (salvo excepciones por insuficiencia económica). Ello continuaría durante medio siglo más, hasta la aprobación en 1948 de la primera ley en materia de refugiados.

⁷⁸⁵ Con excepción de las administraciones de Grover Cleveland (1885-1889 y 1893-1897) y Woodrow Wilson (1913-1921), la mayoría de los presidentes de Estados Unidos del periodo comprendido entre 1875 y 1921 pertenecían al partido republicano, que desde sus orígenes ha tenido una visión conservadora respecto a la necesidad de controlar y restringir la inmigración.

⁷⁸⁶ U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, s.f. “From George Washington to Francis Adrian Van der Kemp, 28 May 1788”, *The National Historical Publications and Records Commission* [en línea], *Washington Papers*, disponible en: <https://founders.archives.gov/documents/Washington/04-06-02-0266> [última consulta: 28 de marzo de 2023].

⁷⁸⁷ U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, s.f. “Thomas Jefferson to George Flower, 12 September 1817”, *The National Historical Publications and Records Commission* [en línea], *Jefferson Papers*, disponible en: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-12-02-0012> [última consulta: 28 de marzo de 2023].

1.2 Origen y consolidación del sistema de cuotas nacionales

A inicios del siglo XX, la demografía de Estados Unidos estaba cambiando, por un lado, como resultado de la “zona de exclusión asiática” y, por otro, por un giro en el perfil de los inmigrantes europeos. A diferencia del siglo XIX, en el que la amplia mayoría de recién llegados provenían del norte y occidente de Europa, en las dos primeras décadas del nuevo siglo se observó una oleada de inmigrantes europeos del sur y del este⁷⁸⁸. Debido a que la eugenesia los consideraba genéticamente inferiores a los anglosajones y que, como se vio, durante esos años la eugenesia jugó un rol importante en la determinación de la política migratoria, se trató de limitar la admisibilidad de los inmigrantes del sur y del este de Europa. Así, en 1924 se aprobó el “Acta de Inmigración y Naturalización” (*“Immigration and Naturalization Act of 1924”*)⁷⁸⁹, durante la presidencia del republicano Calvin Coolidge. Esta ley estableció el sistema de cuotas por origen nacional (para países del este y sur de Europa), fijando el número total de admisiones en 150 000 y el porcentaje permitido por nacionalidad en 2%, tomando como referencia el año 1890⁷⁹⁰. Con ello, se buscaba favorecer los patrones demográficos de inicios del siglo XIX. Por otra parte, con el objetivo garantizar la seguridad en la frontera sur, la ley de 1924 también creó la “Patrulla Fronteriza”, que continúa vigente.

Es importante mencionar que la ley de 1924 mantuvo la restricción de admisión de personas de origen asiático, lo que en un contexto de posguerra empezó a generar críticas al interior y al exterior de las fronteras estadounidenses. Y es que el sistema de cuotas afectaba no solo a los migrantes económicos, sino que limitaba severamente las posibilidades de acogida para millones de refugiados que intentaban huir de países colapsados por la Primera Guerra Mundial, además de acentuar los prejuicios por raza y grupo étnico incluso “por encima de cualquier preocupación por el sufrimiento humano y la situación desesperada de ciertos grupos de refugiados”, como juzga Bockley⁷⁹¹.

En la década de los treinta se llevaron a cabo cambios institucionales para la administración de los asuntos migratorios. Así pues, en 1933 el presidente F. Roosevelt

⁷⁸⁸ PEW RESEARCH CENTER, 2015. “How U.S. immigration laws and rules have changed through history” [en línea]. Disponible en: <http://pewrsr.ch/1FImpK3> [última consulta: 28 de marzo de 2023].

⁷⁸⁹ “An Act to limit the number of immigrants allowed entry into the United States, and for other purposes”, del 26 de mayo de 1924. *U.S. House of Representatives, 68° Congress, Public Law 68-139, vol. 43, Stat. 153.*

⁷⁹⁰ *Ibidem*, sección 11.

⁷⁹¹ BOCKLEY, K., *op. cit.*, p. 259.

creó mediante Orden Ejecutiva (#6166) el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), una agencia que fusionó el Buró de Inmigración y el Buró de Naturalización⁷⁹². Al momento de su creación, el INS quedó bajo la jurisdicción del Departamento de Trabajo, pero en 1940 fue transferido al Departamento de Justicia, donde permaneció hasta su disolución en 2003.

La Segunda Guerra Mundial tuvo repercusiones importantes en la política doméstica del país, incluyendo la legislación migratoria. Luego de que Japón perpetrara un ataque aéreo contra Pearl Harbor (Hawái) el 7 de diciembre de 1941, EE. UU. declaró la guerra al imperio e inició su participación en el conflicto bélico. Ello hizo necesaria una alianza con China y otros países asiáticos, por las nuevas prioridades de política exterior y ante la creciente demanda de mano de obra en tiempos de guerra. Lo anterior impulsó la derogación de la “Ley de Exclusión China”⁷⁹³ en diciembre de 1943, gracias a la “*Magnuson Act*”⁷⁹⁴ promovida por el presidente demócrata Franklin D. Roosevelt.

No obstante, el sistema de cuotas se reafirmó con la “Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952” (“*Immigration and Nationality Act of 1952*”)⁷⁹⁵, que amplió la cobertura del sistema nacional de cuotas para incluir a ciudadanos del hemisferio oriental. La ley fijó un sistema de admisibilidad que estipulaba que el 50% de cada cuota nacional sería distribuida para extranjeros con educación o habilidades excepcionales, mientras que el resto sería para familiares de ciudadanos estadounidenses y de residentes permanentes⁷⁹⁶, lo que sentó el primer precedente para el sistema migratorio actual. El proyecto de ley introducido en 1951 fue muy debatido en el Congreso por considerar que incentivaba la discriminación por motivos de raza, como señala Bockley⁷⁹⁷. Sin embargo, a pesar del veto del presidente demócrata Harry S. Truman, se convirtió en ley en junio de 1952. Al igual que con las legislaciones

⁷⁹² U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, 2016. “Executive Order 6166 – Organization of executive agencies”, del 10 de junio de 1933. *Office of the Federal Register* [en línea]. Disponible en: <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/06166.html> [última consulta: 28 de marzo de 2023]:

⁷⁹³ “An Act to execute certain treaty stipulations relating to Chinese”, *doc. cit.*

⁷⁹⁴ “An Act to repeal the Chinese Exclusion Acts, to establish quotas, and for other purposes”, del 17 de diciembre de 1943. *U.S. House of Representatives, 78° Congress, 1st session, Public Law 78-199, vol. 57, Stat. 600.*

⁷⁹⁵ “An act to revise the laws relating to immigration, naturalization, and nationality and for other purposes” [H.R. 5678], del 27 de junio de 1952. *U.S. House of Representatives, 82° Congress, 2nd Session, Public Law 82-414, vol. 66, Stat. 163.*

⁷⁹⁶ *Ibidem*, sección 203, incisos 1 a 3.

⁷⁹⁷ BOCKLEY, K., *op. cit.*, p. 264.

anteriores, los solicitantes de asilo estaban sujetos al sistema de cuotas, por lo que la determinación sobre a quién se le otorgaba protección quedaba supeditada a las prioridades de la política exterior y del sistema migratorio. Lo anterior, aun cuando Estados Unidos acababa de firmar y ratificar la “Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados”.

1.3 Primeras leyes en materia de refugiados (1948-1962)

Al término de la Segunda Guerra Mundial, uno de los mayores retos de la comunidad internacional era hacer frente a la nueva crisis de refugiados en Europa. Como se abordó en el capítulo I, esta tarea fue asumida por la UNRRA, con responsabilidad especial contraída por Estados Unidos debido a la devastación territorial y económica de sus aliados europeos.

En la posguerra, Estados Unidos asumió un papel preponderante en la reconstrucción de Europa mediante el Programa Europeo de Recuperación, mejor conocido como “Plan Marshall”, no solo con el objetivo de ayudar a sus aliados sino, sobre todo, de evitar la expansión del comunismo en el occidente de Europa y reivindicar su compromiso con la propagación de valores democráticos en el mundo. Por ello, en 1945 el presidente Harry S. Truman firmó una Orden Ejecutiva⁷⁹⁸ para admitir a 40 000 refugiados europeos en el país⁷⁹⁹. Como no existía al momento ley o norma que regulara los procesos y directrices al respecto, la necesidad de legislar se hizo evidente. Fue así como en 1948 el presidente aprobó el “Acta de Personas Desplazadas” (“*Displaced Persons Act*”)⁸⁰⁰, que permitió la expedición de poco más de 200 000 visas para un periodo de dos años, aunque se mantenía el sistema de cuotas

⁷⁹⁸ U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, s.f. “Statement and Directive by the President on Immigration to the United States of Certain Displaced Persons and Refugees in Europe”, *Harry S. Truman Library Museum* [en línea]. Disponible en: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/> [última consulta: 28 de marzo de 2023].

⁷⁹⁹ Anteriormente, en 1939, el Congreso había rechazado el proyecto de “Ley Wagner-Rogers”, que permitiría el ingreso de 20,000 niños judíos menores de catorce años en un periodo de dos años. Para consultar este proyecto de ley, véase *Congressional Record*, 76° Congress, Volume 84, Part 2, pp. 1267-1288, p. 1278.

⁸⁰⁰ “An act to authorize for a limited period of time the admission into the United States of certain European displaced persons for permanent residence, and for other purposes” [S. 2242], del 25 de junio de 1948. *U.S. House of Representatives*, 80° Congress, 2nd session, Public Law 80-774, vol. 62, Stat. 1009.

iniciado en los años veinte. Una enmienda de 1951 permitió incrementar el número de visas a 341 000 y flexibilizar el procesamiento para la admisión de refugiados⁸⁰¹.

El “Acta de Personas Desplazadas” se convirtió así en la primera ley en abordar exclusivamente el tema de los refugiados, si bien su misión fue temporal para hacer frente al contexto de posguerra. Dado que las disposiciones del sistema de cuotas seguían vigentes al momento de promulgación de la ley, los grupos que más requerían apoyo se vieron afectados porque, al mismo tiempo, eran los que tenían las cuotas de admisión más bajas, como el caso de los judíos⁸⁰². Pronto se hizo notorio que, una vez más, la ley respondía a los intereses de la política exterior de Estados Unidos, ya que “en lugar de proteger a las víctimas del nazismo se favorecía ampliamente a quienes huían del comunismo”⁸⁰³, lo cual fue muy importante en la estrategia de contención del comunismo durante la Guerra Fría. Esta ley requería que los solicitantes demostraran su ingreso en zonas aliadas a más tardar el 22 de diciembre de 1945⁸⁰⁴. Este requerimiento dejó fuera del proceso a miles de judíos que lograron huir de Alemania, Polonia o la Unión Soviética (URSS). Como resultado, de acuerdo con Bockley, se rechazó automáticamente la solicitud del 90% de los aplicantes judíos⁸⁰⁵. El 10% restante que sí era elegible se enfrentó también a otros obstáculos; la ley estipulaba que al menos el 40% de todos los beneficiarios debía haber huido de alguna zona anexionada *de facto* por alguna potencia⁸⁰⁶. Como la mayoría de los judíos provenía de Alemania, que no estaba en ese supuesto, en un inicio no pudieron gozar del estatus de refugiado.

Es menester mencionar que el presidente Truman fue uno de los críticos del proyecto de ley, e incluso declaró en 1948 que: “en su forma actual, este proyecto [...] es flagrantemente discriminatorio. Se burla de la tradición estadounidense de juego limpio”⁸⁰⁷. La presión ejercida por el presidente Truman logró que se realizaran

⁸⁰¹ “An act to amend the Displaced Persons Act of 1948, as amended” [H.R. 3576], del 28 de junio de 1951. *U.S. House of Representatives, 82° Congress, 2nd session, Public Law 82-60, vol. 65, Stat. 96.*

⁸⁰² LEE, E., *op. cit.*, p. 17.

⁸⁰³ BOCKLEY, K., *op. cit.*, p. 263.

⁸⁰⁴ “An act to authorize for a limited period of time the admission into the United States of certain European displaced persons for permanent residence, and for other purposes”, *doc. cit.*, sección 2, inciso c.

⁸⁰⁵ BOCKLEY, K., *op. cit.*, p. 263.

⁸⁰⁶ “An act to authorize for a limited period of time the admission into the United States of certain European displaced persons for permanent residence, and for other purposes”, *doc. cit.*, sección 3, inciso b.

⁸⁰⁷ U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, s.f. “Statement by the President Upon Signing the Displaced Persons Act” [en línea]. *Harry S. Truman Library Museum* [en línea]. Disponible en: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/> [última consulta: 13 de abril de 2023].

enmiendas a la ley en 1950 y 1951, con el objetivo de erradicar algunos de los obstáculos más rígidos que podrían conllevar a prácticas discriminatorias (como el requisito de provenir de zonas anexionadas *de facto*)⁸⁰⁸.

La “Ley de Personas Desplazadas” expiró en 1952; no obstante, como en ese entonces la crisis de refugiados europeos no había cesado, EE. UU. siguió legislando para dar continuidad a la admisión de refugiados. En 1953 se aprobó el “Acta de Migración Especial”, mejor conocida como “*Refugee Relief Act*”⁸⁰⁹, que asignó un límite de 200 000 admisiones⁸¹⁰. Cuatro años más tarde, a través de la “Ley de Refugiados y Escapados” (“*Refugee Escapee Act*”)⁸¹¹, se enmendó la ley de 1953 para redefinir el concepto de refugiado como “aquella persona que partió de cualquier área comunista, dominada u ocupada por comunistas”⁸¹², lo que ligó fuertemente la política migratoria sobre refugiados con la política exterior. Bajo esta ley de protección temporal, se estima que ingresaron a Estados Unidos alrededor de 30 000 personas, en su mayoría provenientes de Hungría, Corea, Yugoslavia y China⁸¹³.

En 1962, durante el punto más álgido de la Guerra Fría⁸¹⁴, se aprobó bajo la presidencia del demócrata John F. Kennedy la “Ley de Migración y Asistencia a los Refugiados” (“*Migration and Refugee Assistance Act*”)⁸¹⁵, mediante la cual se determina que el poder legislativo debe asignar al presidente los montos necesarios para hacer frente a las responsabilidades del país respecto a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Cruz Roja Internacional y cualquier otra organización de asistencia a los refugiados⁸¹⁶. Asimismo, creó un “Fondo de Asistencia para Inmigrantes

⁸⁰⁸ BOCKLEY, K., *op. cit.*, p. 264.

⁸⁰⁹ “An Act: For the relief of certain refugees, and orphans, and for other purposes”, del 7 de Agosto de 1953. *U.S. House of Representatives, 83° Congress, 1st session, Public Law 83-203, vol. 67 Stat. 400.*

⁸¹⁰ *Ibidem*, sección 3.

⁸¹¹ “An Act to amend the Immigration and Nationality Act, and for other purposes”, del 11 de septiembre de 1957. *U.S. House of Representatives, 85° Congress, 1st session, Public Law 85-316, vol. 71 Stat. 639.*

⁸¹² *Ibidem*, sección 15, inciso c.

⁸¹³ FEDERATION FOR AMERICAN IMMIGRATION REFORM, 2023. “History of U.S. Immigration Policies: 1950s – Present” [en línea]. Disponible en: <https://www.fairus.org/legislation/reports-and-analysis/history-of-us-immigration-laws> [última consulta: 28 de marzo de 2023].

⁸¹⁴ El año 1962 fue uno de los años de mayor tensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética, debido a la denominada “Crisis de los Misiles”. En ese año, un satélite estadounidense descubrió la presencia de misiles soviéticos en Cuba, lo que incrementó exponencialmente el temor a un ataque nuclear soviético en Norteamérica.

⁸¹⁵ “An Act to enable the United States to participate in the assistance rendered to certain migrants and refugees” [H.R. 8291], del 28 de junio de 1962. *U.S. House of Representatives, 87° Congress, 2nd session, Public Law 87-510, vol. 76 Stat. 121.*

⁸¹⁶ *Ibidem*, sección 2, inciso b.

y Refugiados” de manera que, “cada vez que el presidente determine que es importante para el interés nacional, está autorizado a proporcionar en los términos y condiciones posibles la asistencia [...] con el fin de satisfacer las necesidades inesperadas urgentes de refugiados”⁸¹⁷.

1.4 Hacia el sistema migratorio moderno

La década de los sesenta en Estados Unidos estuvo principalmente caracterizada por una gran inestabilidad política y social. La crisis de los misiles, los asesinatos de John F. Kennedy y Martin Luther King, el inicio de la carrera espacial contra la URSS, la fallida invasión a Bahía de Cochinos (Cuba), la guerra de Vietnam, los movimientos afroamericanos que reivindicaban derechos civiles y el resurgimiento del *Ku Klux Klan* fueron algunos de los sucesos que generaron gran revuelo durante esa época. Tras el asesinato del presidente John F. Kennedy en 1963, el vicepresidente Lyndon B. Johnson asumió el cargo como jefe del ejecutivo. Una de las tareas más apremiantes de la administración Johnson fue continuar con el legado de su antecesor en materia de derechos⁸¹⁸, lo que se ampliaba al espectro migratorio; por lo que en 1965 el presidente promovió la “Ley de Inmigración y Naturalización de 1965” (“*Immigration and Naturalization Act of 1965*”)⁸¹⁹ que puso a fin al sistema nacional de cuotas.

Para reemplazar el sistema nacional de cuotas, la nueva ley migratoria estableció un sistema de preferencias distribuido en las siguientes categorías: inmigración por reunificación familiar, inmigración por empleo, refugiados y asilados. Este sistema de preferencias sigue vigente⁸²⁰, por lo que el sistema migratorio actual encuentra su base en la “Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1965”.

En palabras de Hipsman y Messner, “la legislación puso en marcha fuerzas poderosas que todavía están dando forma a los Estados Unidos en la actualidad”⁸²¹. La ley permitió aumentar los límites de admisibilidad, fijando techos para regiones no

⁸¹⁷ 8 U.S.C. § 2601(c).

⁸¹⁸ LEE, E., *op. cit.*, p. 18.

⁸¹⁹ “An Act to amend the Immigration and Nationality Act, and for other purposes”, del 3 de octubre de 1965. *U.S. House of Representatives, 89º Congress, 1st session, Public Law 89-236, vol. 79 Stat. 911.*

⁸²⁰ 8 U.S. Code § 1153.

⁸²¹ HIPSMAN, F., Y MEISSNER, D., *op. cit.*

incluidas hasta el momento, como el caso de América Latina⁸²². Para Europa Oriental se impuso también un límite⁸²³ y, a través de una enmienda realizada en 1976, se restringió por primera vez la admisión de personas de Europa Occidental con un límite de 20 000 por año⁸²⁴. Dos años después, una nueva enmienda suprimió las categorías por hemisferio y dejó un único tope general de 290 000 admisiones por año⁸²⁵. En lo que respecta específicamente a refugiados, la ley fijó un tope de 10 200 admisiones totales por año, pero quedaron asimismo sujetos a los techos por nacionalidad, lo que podía dejar fuera de la protección de EE. UU. a una persona cuya nacionalidad ya hubiese llegado al tope de admisión para un determinado año.

La ley de 1965 y sus subsecuentes enmiendas fueron bien recibidas por poner fin al sistema nacional de cuotas, favorecer la reunificación familiar, la mano de obra cualificada y permitir la migración por necesidades especiales, significando “un retorno a la tradición liberal de la nación en inmigración”⁸²⁶. Además, representó un intento por homologar lineamientos para la admisión de refugiados (las legislaciones anteriores habían sido *ad hoc*), aunque ésta seguía teniendo límites considerables. Del total de ingresos permitidos por año, solo el 6% estaba destinado a los refugiados; en tanto que se ratificó el concepto de refugiado como proveniente de un país comunista:

“... el Procurador General pondrá a disposición entradas condicionales, de conformidad con las normas que pueda prescribir y en un número que no exceda el 6 por ciento del número especificado en la sección 201(a)(ii), a los extranjeros que satisfagan a un funcionario del Servicio de Inmigración y Naturalización en un examen en cualquier país no comunista o dominado por no comunistas, (A) que (i) debido a la persecución o el temor de

⁸²² Hasta aquel entonces, si bien los inmigrantes latinos no habían tenido muchas oportunidades para regularizar su estatus migratorio una vez llegados a Estados Unidos (para quienes ingresaron al territorio como indocumentados), en las décadas anteriores no se habían visto afectados por límites de admisibilidad. De hecho, en décadas como los cuarenta y cincuenta, fue el propio Estados Unidos quien promovió la migración a través de programas de empleo temporal como el “Programa Bracero”, destinado a jornaleros mexicanos.

⁸²³ “An Act to amend the Immigration and Nationality Act, and for other purposes [H.R.2580]”, del 3 de octubre de 1965, *op. cit.*, sección 21.

⁸²⁴ “An Act to amend the Immigration and Nationality Act, and for other purposes [H.R. 14535]”, del 20 de octubre de 1976. *U.S. House of Representatives, 94° Congress, 2nd session, Public Law 94-571, vol. 90 Stat. 2703.*

⁸²⁵ “An act to amend section 201(a), 202(c) and 203(a) of the Immigration and Nationality Act, as amended, and to establish a Select Commission on Immigration and Refugee Policy [H.R.12443]”, del 5 de octubre de 1978. *U.S. House of Representatives, 95° Congress, 2nd session, Public Law 95-412, vol. 92 Stat. 907.*

⁸²⁶ CHIN, G., “The Civil Rights Revolution Comes to Immigration Law: A New Look at the Immigration and Nationality Act of 1965”, *North Carolina Law Review*, vol. 75, 1996, núm. 1, p. 277.

persecución por motivos de raza, religión u opinión política han huido (I) de cualquier país o área comunista o dominada por los comunistas, o (II) de cualquier país dentro del área general del Medio Oriente, y (ii) no puede o no quiere regresar a dicho país o área debido a su raza, religión, o de opinión política, y (iii) no son nacionales de los países o áreas en los que se realiza su solicitud de entrada condicional; o (B) que son personas desarraigadas por calamidades naturales catastróficas según lo definido por el Presidente que no pueden regresar a su lugar habitual de residencia⁸²⁷.

A partir de la década de los ochenta, la principal preocupación en el ámbito migratorio en Estados Unidos dejó de ser la nacionalidad y origen de las personas que ingresaban en el territorio. Por el contrario, una mayor inquietud se centró en la creciente tasa de migración indocumentada. Bajo este contexto, en 1990, la nueva administración federal en manos del republicano George H. Bush reajustó los lineamientos para inadmisibilidad y deportación y, lo más importante, estableció el Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés) dentro de la categoría de “otras formas de ayuda humanitaria”. Todo lo anterior estaba contenido en la “Ley de Inmigración de 1990” (“*Immigration Act of 1990*”)⁸²⁸. Mediante el TPS, se autorizó al Procurador General para otorgar un estatus de protección temporal a extranjeros provenientes de países afectados por conflictos armados o desastres naturales⁸²⁹, lo que beneficiaría en gran medida a miles de salvadoreños que por esos años sufrían los estragos de una guerra civil. Siete años más tarde, el presidente demócrata William J. Clinton amplió la protección a más grupos vulnerables por medio de la “Ley de Ajuste Nicaragüense y Alivio Centroamericano NACARA” (“*The Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act*”)⁸³⁰ que permitió la residencia permanente de solicitantes de refugio procedentes de Nicaragua, Cuba, Guatemala y El Salvador.

Otras legislaciones que impactaron el sistema migratorio antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 fueron la “Ley Antiterrorista y de Pena de

⁸²⁷ “An Act to amend the Immigration and Nationality Act, and for other purposes [H.R.2580]”, del 3 de octubre de 1965, *doc. cit.*, sección 3, inciso 7. (Traducción propia).

⁸²⁸ “An Act to amend the Immigration and Nationality Act to change the level, and preference system for admission, of immigrants to the United States, and to provide for administrative naturalization, and for other purposes [S.358]”, del 29 de noviembre de 1990. *U.S. House of Representatives, 101^o Congress, 2nd session, Public Law 101-649, vol. 104 Stat. 4978.*

⁸²⁹ 8 U.S. Code § 1254(a).

⁸³⁰ “An Act Making appropriations for the government of the District of Columbia and other activities chargeable in whole or in part against the revenues of said District for the fiscal year ending September 30, 1998, and for other purposes [H.R. 2607]”, del 19 de noviembre de 1997. *U.S. House of Representatives, 105^o Congress, 2nd session, Public Law 105-100, vol. 111 Stat. 2160.*

Muerte Efectiva” (*“Antiterrorism and Effective Death Penalty Act”*)⁸³¹ y la “Ley de Reforma de Inmigrantes Ilegales” (*“Illegal Immigrant Reform and Immigrant Responsibility Act”*)⁸³², ambas de 1996. El capítulo 5 de la ley antiterrorista⁸³³, titulado “Expulsión y exclusión de extranjeros terroristas y criminales”, autoriza la expulsión expedita de los solicitantes de asilo que llegaran a los aeropuertos de EE. UU. sin la documentación requerida; en materia de seguridad, aprobó la construcción de una valla de 22 kilómetros en la frontera de San Diego (California).

En lo que respecta a la “Ley de Reforma de Inmigrantes Ilegales”, permitió la instauración de un sistema de detención obligatoria y expulsión acelerada para los solicitantes de asilo que se presentaran en las fronteras terrestres o marítimas⁸³⁴. Algunos elementos de ambas legislaciones servirían posteriormente como base para la política migratoria y las acciones de contención del terrorismo tras el 9/11.

1.5 Ley de Refugiados de 1980

Durante su administración, el republicano Richard M. Nixon urgió al Congreso a considerar como prioritario el fortalecimiento del sistema de asilo estadounidense y su homologación con los instrumentos internacionales con los que el país se había comprometido, especialmente con el Protocolo de 1967. En relación con ello, en 1972, el Secretario de Estado William P. Rogers impulsó la “Política General para Atender las Solicitudes de Asilo de Ciudadanos Extranjeros”⁸³⁵, a través de la cual se dictaminaba que todo extranjero que solicite asilo por motivos de persecución debe tener la oportunidad de que sus solicitudes sean consideradas con base en sus méritos y no sean

⁸³¹ “An Act to deter terrorism, provide justice for victims, provide for an effective death penalty, and for other purposes [S.735]”, del 26 de abril de 1996. *U.S. House of Representatives, 104^o Congress, 2nd session, Public Law 104-132, vol. 110 Stat. 1214.*

⁸³² “An act An Act Making omnibus consolidated appropriations for the fiscal year ending September 30, 1997, and for other purposes [H.R.3610]”, del 30 de septiembre de 1996. *U.S. House of Representatives, 104^o Congress, 2nd session, Public Law 104-208, vol. 110 Stat. 3009.*

⁸³³ Esta ley surge como respuesta a ataques terroristas perpetrados en suelo estadounidense en la primera mitad de la década de los noventa, a saber, en el World Trade Center de Nueva York en 1993 y en la ciudad de Oklahoma en 1995. El ataque al World Trade Center, realizado mediante un coche-bomba y cometido por un grupo de terroristas islámicos, dejó un saldo de 6 muertos y más de 1 000 heridos. Por otro lado, el ataque en la ciudad de Oklahoma causó la muerte de 169 personas e hirió a casi 700. Fue perpetrado por Timothy McVeigh y Terry Nichols en protesta contra el gobierno federal por el “asedio de Waco”, un enfrentamiento entre el FBI y el grupo religioso “Los Davidianos”. Se considera el acto de terrorismo doméstico más letal en la historia de Estados Unidos. Para más información léase GIBSON, T., Y STERNS, R., *op. cit.*

⁸³⁴ El proceso de expulsión acelerada sigue en vigor, contenido en: 8 U.S. Code § 1225.

⁸³⁵ “Department of State Public Notice No. 351”, del 16 de febrero de 1972. 37 FR 3447.

rechazadas arbitrariamente. Las aportaciones más destacadas de la Política General del Secretario Rogers eran la determinación sobre el carácter individual de cada solicitud de asilo, y la consideración tanto del derecho internacional humanitario como las leyes nacionales para los procedimientos de asilo⁸³⁶.

La piedra angular de la política migratoria de Estados Unidos en lo que a refugiados se refiere se encuentra en la “Ley de Refugiados de 1980” (*“Refugee Act of 1980”*)⁸³⁷, promovida por el entonces senador demócrata Ted Kennedy desde 1978 y respaldada por el presidente Jimmy E. Carter, del mismo partido. Por medio de ésta, se enmendó la “Ley de Migración y Asistencia a los Refugiados de 1962” para homologar los criterios de asistencia a refugiados y la “Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1965” para revisar los procesos de admisibilidad, con el propósito de:

“... proporcionar un procedimiento permanente y sistemático para la admisión a este país de refugiados de especial interés humanitario para los Estados Unidos, y proporcionar disposiciones integrales y uniformes para el reasentamiento y asimilación efectivos de aquellos refugiados que sean admitidos”⁸³⁸.

Como se estudió en el capítulo II, la incorporación de Estados Unidos al Protocolo de 1967 hizo necesaria la armonización tanto de la definición de refugiado como de los procesos para su determinación, para cumplir así con las disposiciones de la Convención⁸³⁹. Adicionalmente, las coyunturas de la Guerra Fría empujaron a Estados Unidos a pregonar su compromiso con la protección humanitaria, buscando dar ejemplo para disminuir la influencia del comunismo:

⁸³⁶ La primera vez que la Junta de Apelaciones de Inmigración (*Board of Immigration Appeals*) tomó una decisión sobre los efectos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 fue en el caso conocido como “Asunto de Dunar”. Dunar era un nacional húngaro que ingresó a EE. UU. como turista y permaneció en el territorio más tiempo de lo permitido. La Junta de Apelaciones determinó que, si bien las disposiciones de la Convención debían ser respetadas al tratarse de un tratado (lo que, a partir de la Constitución estadounidense, lo convierte en ley suprema), éstas no aplicaban al caso Dunar debido a que el extranjero ya no se encontraba “legalmente en el territorio del Estado contratante”, por lo que no podía invocarse el artículo 32 de la Convención. Para más información sobre este caso, véase: U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, Interim Decision 2192, “Matter of Dunar in Deportation Proceedings A-14616395”, del 17 de abril de 1973.

⁸³⁷ “An act to amend the Immigration and Nationality Act to revise the procedures for the admission of refugees, to amend the Migration and Refugee Assistance Act of 1962 to establish a more uniform basis for the provision of assistance to refugees, and for other purposes” [S. 643], del 17 de marzo de 1980, *doc. cit.*

⁸³⁸ *Ibidem*, título I, sección 101(b).

⁸³⁹ Como se vio anteriormente, el artículo 1 del Protocolo determina que “los Estados parte se obligan a aplicar los artículos 2 a 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen” (“Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, *doc. cit.*, artículo 1, punto 1), sean o no Estados parte de la Convención, porque quedan supeditados a ella al ratificar y/o adherirse al Protocolo.

“El Congreso declara que es política histórica de los Estados Unidos responder a las necesidades urgentes de las personas sujetas a persecución en sus países de origen, incluyendo, cuando corresponda, asistencia humanitaria para su cuidado y mantenimiento en áreas de asilo, esfuerzos para promover oportunidades de reasentamiento o repatriación voluntaria, ayuda para el transporte y procesamiento necesarios, admisión a este país de refugiados de especial preocupación humanitaria en los Estados Unidos y asistencia en la transición de los refugiados en los Estados Unidos. El Congreso declara además que es política de los Estados Unidos alentar a todas las naciones a brindar asistencia y oportunidades de reasentamiento a los refugiados en la mayor medida posible”⁸⁴⁰.

En términos generales, la ley de 1980 formalizó por primera vez un procedimiento permanente y sistemático para la admisión y reasentamiento y proporcionó las bases legales para el asilo. La ley aprobó la creación del “Programa Federal de Reasentamiento de Refugiados”, que sería administrado por la instituida Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR), dentro del Departamento de Salud y Servicios Humanos. Su misión consistía en “proporcionar el reasentamiento efectivo de los refugiados y ayudarlos a lograr la autosuficiencia económica lo más rápido posible después de su llegada a los Estados Unidos”⁸⁴¹. Para el cumplimiento de esta misión, se solicitaba el nombramiento de un Coordinador para los Asuntos de los Refugiados que sería nombrado por el presidente, con rango de Embajador, y que fungiría como enlace con los gobiernos extranjeros⁸⁴².

Uno de los aspectos más destacados de la “Ley de Refugiados de 1980” fue que significó el fin de la consideración de la definición de refugiado en un contexto político y geográfico específico, a saber, como proveniente de un país comunista o dominado por comunistas, que estuvo presente en la política migratoria de Estados Unidos por veintitrés años. En su lugar, se adoptó la definición contenida en el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967⁸⁴³. La ley de 1980 fijó también el procedimiento

⁸⁴⁰ “An act to amend the Immigration and Nationality Act to revise the procedures for the admission of refugees, to amend the Migration and Refugee Assistance Act of 1962 to establish a more uniform basis for the provision of assistance to refugees, and for other purposes” [S. 643], del 17 de marzo de 1980, *doc. cit.*, título I, sección 101(a). (Traducción propia).

⁸⁴¹ 8 U.S. Code § 1521.

⁸⁴² Este cargo nunca fue creado. Sin embargo, una enmienda de 1994 (Ley Pública 103–236) asignó las funciones de este cargo al Secretario de Estado.

⁸⁴³ 8 U.S. Code § 1101(42).

para solicitudes de asilo por parte de personas presentes físicamente en la frontera o dentro de Estados Unidos⁸⁴⁴.

Otro de los objetivos centrales de esta ley fue fijar un sistema de admisión con flexibilidad numérica que permitiera responder a las distintas crisis de refugiados alrededor del mundo⁸⁴⁵; para los años 1980-1982, se fijó el límite en 50 000 admisiones anuales⁸⁴⁶. Estos límites se basarían no en la voluntad de admisión del país si no en su capacidad para llevar a cabo el reasentamiento de todos los refugiados. Desde ese entonces y hasta la actualidad, el número límite de admitidos es fijado por el presidente, previa consulta con el Congreso.

A pesar de las intenciones de eliminar cualquier tipo de discriminación por motivos de raza, origen, religión o nacionalidad, de 1980 a 1985 únicamente el 0.16% de los refugiados admitidos provinieron, en su conjunto, de África y América Latina⁸⁴⁷. En ese sentido, continuó predominando la tendencia de la preferencia de admisión de personas provenientes de países comunistas, que durante los años mencionados oscilaron entre el 50% y 80%⁸⁴⁸, lo anterior debido a que la política doméstica y transfronteriza de Estados Unidos continuaba girando en torno a la Guerra Fría. Pese a ello, los criterios discriminatorios *de facto* para determinar a qué individuos se les concedía asilo no sucumbieron con el término de la Guerra Fría. Por el contrario, según D. Bier los ataques terroristas de septiembre de 2001 tuvieron una repercusión fundamental para catalizar la admisión discrecional por parte de las autoridades migratorias competentes⁸⁴⁹, bajo el argumento de salvaguardar la integridad territorial de cualquier amenaza potencial de terrorismo.

1.6 Cambios en la política migratoria en la era post 9/11

La historia de la política migratoria de EE. UU. puede dividirse en dos grandes periodos, antes y después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington DC, perpetrados por el grupo *Al-Qaeda* y que dejaron un

⁸⁴⁴ 8 U.S. Code § 1158.

⁸⁴⁵ 8 U.S. Code § 1157.

⁸⁴⁶ 8 U.S. Code § 1157(a)(1).

⁸⁴⁷ BOCKLEY, K., *op. cit.*, pp. 282-283.

⁸⁴⁸ *Ibidem*, p. 283.

⁸⁴⁹ Bier, D., *op. cit.*, pp. 2-4.

saldo de casi 3 000 fallecidos y poco más de 6 000 heridos⁸⁵⁰. Antes del 9/11 la política migratoria estuvo principalmente enfocada en limitar el número de personas que ingresaban en el territorio nacional (sobre todo las indocumentadas), así como en evitar la entrada de narcotraficantes⁸⁵¹. Como consecuencia de los ataques terroristas, el control migratorio pasó a ser tratado, formalmente, como pieza clave para la prevención del terrorismo y, por consiguiente, en un asunto de seguridad nacional, como señala Bier⁸⁵². Para Kerwin, esta manera de repensar la política migratoria en tiempos post 9/11 trajo consigo un impacto irreversible en las oportunidades de los migrantes y de los refugiados⁸⁵³, además de convertirse en uno de los temas más importantes en la agenda pública estadounidense del siglo XXI.

La perpetración de los actos terroristas del 9/11 llevó al país a un periodo de búsqueda y análisis sobre “cómo salvaguardar a la nación de la violencia de extremistas, pero al mismo tiempo preservar su carácter diverso, abierto y respetuoso con los derechos”⁸⁵⁴. Los ataques pusieron en evidencia algunas debilidades de las instituciones responsables de la seguridad nacional, como la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), el Buró Federal de Investigaciones (FBI) y el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS). Así pues, en un informe de la Comisión Nacional sobre Ataques Terroristas contra los Estados Unidos⁸⁵⁵, del año 2004, se dio a conocer que algunos de los perpetradores ingresaron a EE. UU. con visas de turista y de estudiante, aun cuando la CIA ya tenía algunos de sus nombres en la lista de posibles terroristas⁸⁵⁶. Estas vulnerabilidades hicieron urgente la reforma integral de la administración federal en lo que a seguridad y migración se refiere.

⁸⁵⁰ POPULATION COUNCIL, “Demographic Data on the Victims of the September 11, 2001, Terror Attack on the World Trade Center, New York City”, *Population and Development Review*, vol. 28, 2002, núm. 3, pp. 586-588.

⁸⁵¹ ORTEGA, E., *op. cit.*, p. 199.

⁸⁵² BIER, D., “Extreme Vetting of Immigrants: Estimating Terrorism Vetting Failures”, *CATO Institute* [en línea], *Policy Analysis no. 838*, 2018, pp. 64, disponible en: <https://www.cato.org/policy-analysis/extreme-vetting-immigrants-estimating-terrorism-vetting-failures#> [última consulta: 27 de marzo de 2023].

⁸⁵³ KERWIN, D., “US Refugee Protection Policy Ten Years after 9/11”, en Penn State Law, *The 9/11 effect and its legacy on U.S. Immigration Laws: essays, remarks and photographs*, Filadelfia, 1º ed., Libro 9, Center for Immigrants' Rights Clinic Publications, 2011, p. 16.

⁸⁵⁴ KERWIN, D., 2016, *op. cit.*, p. 101.

⁸⁵⁵ THE NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, “9/11 and Terrorist Travel, Staff Report of the National Commission on Terrorist Attacks”, Washington D.C., 2004, United States Government Printing Office, pp. 241.

⁸⁵⁶ *Idem*, pp. 12-15.

En respuesta al 9/11, se llevó a cabo la mayor reorganización federal en la historia de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial, que inició con la promulgación de la “Ley Patriota” (“*U.S. Patriot Act*”)⁸⁵⁷ en octubre de 2001. El objetivo fundamental de esta ley fue dotar a las instituciones de las herramientas necesarias para prevenir y combatir el terrorismo. En lo referente a migración, otorgó al INS y al Departamento de Estado el acceso a los registros de antecedentes penales de los solicitantes de asilo y de visados⁸⁵⁸. Además, amplió las facultades del INS y el FBI para buscar, detener y/o expulsar sospechosos de terrorismo, a la vez que permitió la detención de ciudadanos extranjeros hasta por siete días antes de que el gobierno presente cargos penales o por inmigración⁸⁵⁹.

Uno de los mandatos de esta ley fue la creación de un instrumento biométrico que permitiera confirmar la identidad de los solicitantes de asilo (incluyendo refugiados, cuyo proceso se lleva a cabo fuera de EE. UU.) y de visas, tarea que se encomendó al Procurador General y al Secretario de Estado en un plazo de dos años⁸⁶⁰. Aunado a la confirmación de identidades, a través de este instrumento se buscaba establecer un sistema electrónico al que pudieran tener acceso el FBI, la CIA, la NSA, el INS y cualquier otra agencia relacionada con la seguridad nacional y el control fronterizo, y facilitar así la comunicación inter-agencia.

En noviembre de 2002, se promulgó la “Ley de Seguridad Nacional” (“*Homeland Security Act*”)⁸⁶¹, que concretó la reorganización de la estructura federal en materia migratoria y de seguridad. La ley permitió la fusión de más de veinte agencias federales para crear el Departamento de Seguridad Nacional (DHS), lo que llevó a la desaparición del INS y a la transferencia de sus funciones a tres nuevas agencias dentro del DHS: la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), el Servicio de Inmigración y

⁸⁵⁷ “An Act to deter and punish terrorist acts in the United States and around the world, to enhance law enforcement investigatory tools, and for other purposes” [H.R. 3162]”, del 26 de octubre de 2001. *U.S. House of Representatives, 107° Congress, 1st session, Public Law 107-56, vol. 115 Stat. 272.*

⁸⁵⁸ *Ibidem*, título IV, sección 403.

⁸⁵⁹ 8 U.S.C. § 1226(a).

⁸⁶⁰ “An Act to deter and punish terrorist acts in the United States and around the world, to enhance law enforcement investigatory tools, and for other purposes” [H.R. 3162]”, del 26 de octubre de 2001, *doc. cit.*, título X, sección 1008.

⁸⁶¹ “An Act to establish the Department of Homeland Security, and for other purposes H.R. 5005”, del 25 de noviembre de 2002. *U.S. House of Representatives, 107° Congress, 2nd session, Public Law 107-296, vol. 116 Stat. 2135.*

Control de Aduanas (ICE), así como el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS)⁸⁶².

La misión principal del Departamento de Seguridad Nacional consiste, expresamente, en la prevención de ataques terroristas dentro de Estados Unidos. Entre sus funciones, se encuentran prevenir la entrada de terroristas y cualquier instrumento de terrorismo, reforzar la seguridad de todas las fronteras y puertos de entrada, administrar el sistema de visas y erigir políticas para la aplicación de la ley de inmigración⁸⁶³.

La encomienda de desarrollar una plataforma electrónica de información biométrica, estipulada en la “Ley Patriota” de 2001, quedó cumplida en el año 2003 con la creación del sistema “US-VISIT” (“*United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology*”). “US-VISIT” recaba y almacena los datos biométricos de todas las personas que ingresan o buscan ingresar en Estados Unidos; de esta forma, pueden corroborar si se trata de sospechosos de algún delito o si tienen antecedentes por migración indocumentada⁸⁶⁴. La mayor parte de la información es generada desde las representaciones diplomáticas de EE. UU. en el mundo y puede ser consultada por agencias y dependencias federales y subnacionales gracias al sistema IBIS (“*Interagency Border Inspection System*”).

Con la información contenida en “US-VISIT”, los agentes de migración y aduanas pueden enviar a los solicitantes de ingreso a una segunda inspección, o bien, negarles la entrada a los Estados Unidos si consideran que su presencia puede representar una amenaza a la integridad territorial⁸⁶⁵. La información tanto de los refugiados que buscan ser reasentados en Estados Unidos como de los solicitantes de asilo que se encuentran en los puertos de entrada es igualmente recabada por “US-VISIT”. Ello conlleva, en ocasiones, a que los procedimientos de determinación de estatus tomen más tiempo de

⁸⁶² El CPB se encarga de la regulación y supervisión de todos los puertos de entrada. La función de ICE, por otro lado, es hacer cumplir los requisitos de inmigración y aduanas al interior de Estados Unidos (por ejemplo, ejecuta las deportaciones y supervisa la no contratación de inmigrantes indocumentados). Finalmente, USCIS administra los procesos de solicitudes de visado, naturalización, asilo y refugio.

⁸⁶³ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2023. “About DHS” [en línea]. Disponible en: <https://www.dhs.gov/mission> [última consulta: 31 de marzo de 2023].

⁸⁶⁴ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, “United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology Program (“US-VISIT”); Enrollment of Additional Aliens in US-VISIT; Authority to Collect Biometric Data from Additional Travelers and Expansion to the 50 Most Highly Trafficked Land Border Ports of Entry”, *Federal Register*, Volume 73, Issue 245 (December 19, 2008).

⁸⁶⁵ U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, 2022. “CBP Search Authority” [en línea]. Disponible en: <https://www.cbp.gov/travel/cbp-search-authority> [última consulta: 31 de marzo de 2023].

lo esperado, entre dieciocho y veinticuatro meses⁸⁶⁶, prolongando la situación de vulnerabilidad de los solicitantes.

Una vez finalizado el proceso de reorganización administrativa y que las nuevas agencias comenzaran a operar, se pusieron en marcha nuevos programas y acciones para incrementar la seguridad nacional. En 2004, la “Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo” (“*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*”)⁸⁶⁷ dispuso nuevos requisitos para visados, siendo el más relevante la incorporación de entrevistas personales en los consulados⁸⁶⁸. Asimismo, se solicitó al Contralor General la realización de una investigación integral para evaluar las vulnerabilidades del sistema de asilo que podrían ser aprovechadas por extranjeros vinculados a organizaciones o actividades terroristas⁸⁶⁹. Adicionalmente, la ley solicitó al Secretario de Seguridad Nacional la incorporación, por cada año fiscal de 2006 a 2010, de más de 2 000 agentes de la patrulla fronteriza, de 800 investigadores de violaciones de leyes de inmigración y la adquisición de 8 000 camas para los centros de detención de inmigrantes⁸⁷⁰.

En materia de refugio y asilo, también en 2004 entró en vigor el “Acuerdo de Tercer País Seguro”⁸⁷¹, firmado entre Estados Unidos y Canadá en 2002 durante las gestiones del presidente republicano George W. Bush y del primer ministro Jean Chrétien, respectivamente. Como se mencionó anteriormente, un tercer país seguro es aquel dónde, al pasar por él, una persona pudo haber presentado una solicitud de protección. Bajo el acuerdo bilateral, un individuo en busca de asilo debe presentar su solicitud únicamente en el primer país de llegada, ya sea Canadá o Estados Unidos (a menos que cumpla con alguno de los criterios de excepción establecidos⁸⁷²), debido a

⁸⁶⁶ NATIONAL IMMIGRATION FORUM, 2020. “Fact Sheet: U.S. Refugee Resettlement” [en línea]. Disponible en: <https://immigrationforum.org/article/fact-sheet-u-s-refugee-resettlement/> [última consulta: 31 de marzo de 2023].

⁸⁶⁷ “An act to reform the intelligence community and the intelligence and intelligence-related activities of the United States Government, and for other purposes S. 2845”, del 17 de diciembre de 2004. *U.S. House of Representatives, 108° Congress, 2nd session, Public Law 108-458, vol. 118 Stat. 3688.*

⁸⁶⁸ *Ibidem*, título IV, subtítulo C, sección 5301.

⁸⁶⁹ *Ibidem*, título VIII, subtítulo C, sección 8304.

⁸⁷⁰ *Ibidem*, título V, subtítulo B, secciones 5202-5204.

⁸⁷¹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, “8. U.S.-Canada Agreement Covering Third-Country Asylum Claims at the Border”, del 5 de diciembre de 2002. *U.S. Department of State Archives 2009-2017* [en línea]. Disponible en: <https://2009-2017.state.gov/> [última consulta: 31 de marzo de 2023].

⁸⁷² Si un individuo presente en EE. UU. busca refugio en Canadá, por ejemplo, las excepciones contempladas serían: (1) tener visa o permiso de trabajo o estudio en Canadá; (2) ser menor de 18 años y que ninguno de los padres se encuentre en Estados Unidos; (3) tener familiares directos viviendo en Canadá; (4) enfrentarse a la pena de muerte en su país de origen o en EE. UU.

que ambos se reconocen recíprocamente como países seguros. Este acuerdo puede ser en parte violatorio de los compromisos para con el régimen internacional de protección de refugiados, ya que si bien garantiza que la solicitud de asilo sea revisada por un Estado, no permite al solicitante elegir en qué país ejercer su derecho a solicitar asilo.

Una de las propuestas de reforma en materia de refugiados más importantes de la era post 9/11 fue el proyecto de “Ley de Protección de Refugiados” (“*Refugee Protection Act*”)⁸⁷³, patrocinada principalmente por el senador demócrata Patrick J. Leahy e introducida por primera vez en la centésima décima primera legislatura de 2010, pero sin lograr llevarla a votación⁸⁷⁴. El proyecto tiene por objeto enmendar la “Ley de Inmigración y Nacionalidad” de 1952 para resolver muchas de las deficiencias procesales en la admisión de refugiados. De convertirse en ley, prohibiría la devolución de solicitantes de asilo interceptados en aguas nacionales y permitiría su estadía en el territorio estadounidense hasta el fallo de la autoridad migratoria⁸⁷⁵. También, eliminaba el plazo de un año para la presentación de la solicitud de asilo⁸⁷⁶; ordenaba asegurar la representación legal para todos los solicitantes (especialmente los grupos más vulnerables) y en todos los centros de detención del país; permitía que algunos casos se resolvieran a “nivel de oficina” en lugar de llegar a los tribunales de inmigración; permitiría a los refugiados recibir el estatus como Residente Permanente Legal (LPR) en lugar de tener que esperar un año desde su llegada⁸⁷⁷; y proponía ajustar la subvención

“U.S.-Canada Agreement Covering Third-Country Asylum Claims at the Border”, del 5 de diciembre de 2002. *U.S. Department of State Archives 2009-2017* [en línea]. Disponible en: <https://2009-2017.state.gov/> [última consulta: 31 de marzo de 2023].

⁸⁷³ “A bill to amend the Immigration and Nationality Act to reaffirm the United States’ historic commitment to protecting refugees who are fleeing persecution or torture”, del 15 de marzo de 2010. *U.S. House of Representatives, 111º Congreso, 2nd session, bill S. 3113*.

⁸⁷⁴ Este proyecto de ley ha sido introducido también en distintas legislaturas en los años 2013, 2016, 2019 y 2022.

⁸⁷⁵ De acuerdo con D. Kerwin, esto hubiera impactado positivamente en el número de solicitantes que llegaban a presentar su caso ante un juez; y es que de 2010 a 2012 el porcentaje de solicitantes sujetos a deportación que fueron entrevistados por una autoridad migratoria osciló apenas entre el 7% y 9%. La propuesta de ley del senador Leahy respondía precisamente a estas estadísticas.

KERWIN, D., 2015, pp. 213-219.

⁸⁷⁶ La eliminación del criterio temporal era la pieza clave de esta propuesta, tomando en cuenta que EE. UU. devuelve a los refugiados que no presentan la documentación completa antes del plazo y que no cumplen con el estándar de “más probabilidades que no” (“*more likely than not*”), es decir, que no pueden probar que serán perseguidos en caso de ser devueltos al país del que huyeron.

⁸⁷⁷ La autoridad migratoria podía proceder con la detención de todos aquellos refugiados que no actualizan su estatus migratorio a LPR al cabo de un año. De acuerdo con *Human Rights Watch*, la mayor parte de los refugiados que caen en este supuesto alegan no conocer la obligatoriedad de este requisito ni las repercusiones legales de su incumplimiento.

HUMAN RIGHTS WATCH, 2010. “US: Renewing America’s Commitment to the Refugee Convention” [en línea]. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2010/05/19/us-renewing-americas-commitment-refugee-convention> [última consulta: 1 de abril de 2023].

para el reasentamiento con base en la inflación anual Finalmente, la versión más reciente de la propuesta de ley⁸⁷⁸ incluye el compromiso de reasentar a no menos de 125 000 refugiados por año.

2. CATEGORÍAS “HUMANITARIAS” DENTRO DEL SISTEMA MIGRATORIO ESTADOUNIDENSE

La sección II del presente capítulo explica la composición del sistema migratorio estadounidense, englobado en dos categorías, inmigración permanente, que incluye a los refugiados y asilados; e inmigración temporal, que contempla “otras formas de ayuda humanitaria”.

El sistema migratorio estadounidense encuentra su base jurídica en las disposiciones de la “Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1965” (INA)⁸⁷⁹ y, en menor medida, en la “Ley de Inmigración de 1990”. Como se explicó en la sección 4.1, la Ley de 1965 puso fin al sistema nacional de cuotas y estableció un nuevo esquema que prioriza (1) la reunificación familiar (de ciudadanos y/o residentes permanentes), (2) el empleo altamente calificado con base en las necesidades del mercado laboral, así como (3) la protección por motivos de carácter humanitario. Por otra parte, la ley de 1990 creó el Estatus de Protección Temporal (TPS), incrementó el límite de inmigración general y reajustó los criterios de inadmisibilidad y deportación.

El sistema migratorio es administrado por el Departamento de Seguridad Nacional (DHS), a través del Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS), el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) y la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CPB), principalmente. Éstas, se encargan no únicamente de la gestión de los procesos migratorios (como expedición de visas y otros estatus), sino también de la aplicación y reforzamiento de la ley migratoria⁸⁸⁰. En este sentido, para un estudio integral del sistema migratorio de Estados Unidos que tiene incidencia en los

⁸⁷⁸ “A bill to provide for the admission and protection of refugees, asylum seekers, and other vulnerable individuals, to provide for the processing of refugees and asylum seekers in the Western Hemisphere, and to modify certain special immigrant visa programs, and for other purposes”, del 21 de diciembre de 2022. *U.S. House of Representatives, 117° Congreso, 2nd session, bill H.R. 9685.*

⁸⁷⁹ 8 U.S.C. § 1101 – 1537.

⁸⁸⁰ La ejecución de la política migratoria en Estados Unidos es referida como “*Immigration enforcement*”, que hace referencia no solo a la aplicación de la ley sino al desarrollo de programas y acciones para reforzar su cumplimiento.

refugiados, resulta menester conocer y comprender su estructura, funcionamiento y ejecución.

El sistema migratorio de Estados Unidos está organizado en dos grandes grupos de inmigración: permanente y temporal. Dentro de la inmigración permanente se contemplan cinco categorías (1) inmigración por reunificación familiar, (2) inmigración por empleo, (3) refugiados y asilados (4) lotería de visas y (5) naturalización⁸⁸¹. Por el contrario, se permite la inmigración temporal a través de programas de ayuda humanitaria y de la expedición de visas destinadas a públicos específicos como estudiantes, trabajadores agrícolas y ciertos tipos de profesionistas⁸⁸².

Para gran parte de las categorías se establece un límite de visas por año, si bien la inmigración por reunificación familiar y algunas de las visas de residencia temporal no tienen un límite. Además, las de refugiados son sumadas aparte debido a que el presidente debe fijar, previa consulta con el Congreso, el número de personas que serán admitidas bajo la protección conferida por este estatus. A continuación, se detallarán las categorías de inmigración relacionadas con ayuda humanitaria.

2.1 Inmigración permanente: refugiados y asilados

Las visas de inmigrante otorgan a sus titulares la posibilidad de convertirse en un residente permanente legal (LPR). Toda persona que tenga un estatus de LPR podrá residir y trabajar en Estados Unidos de forma indeterminada a través de una cédula de identificación conocida como “*green card*”, siempre y cuando no cambie su residencia a otro país⁸⁸³, cometa algún delito o incumpla con sus obligaciones fiscales (U.S. Citizenship and Immigration Services, 2020). Un LPR podrá solicitar la ciudadanía estadounidense transcurridos cinco años, o tres años en caso de casarse con un ciudadano estadounidense.

Cada año, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración del DHS otorga aproximadamente 1 millón de “*green cards*”, de las cuales alrededor del 50% se destina a personas que ya residían en Estados Unidos con visas de no inmigrante (como el caso

⁸⁸¹ 8 U.S.C. § 1153.

⁸⁸² 8 U.S.C. § 1184.

⁸⁸³ En caso de necesitar viajar a otro país por un tiempo prolongado, se puede solicitar un permiso especial a la USCIS para que la ausencia no sea considerada como “abandono de estatus de LPR”.

de trabajadores temporales o estudiantes)⁸⁸⁴, mientras que el resto aplica desde sus países de origen o desde un tercer país. En términos de categorías de inmigrantes, la evidencia demuestra que casi siete de cada diez “*green cards*” se conceden por motivos de reunificación familiar, mientras que el resto se divide prácticamente al 50% entre trabajadores y refugiados⁸⁸⁵.

Con base en las disposiciones de la “Ley de Inmigración de 1990”, las categorías que operen bajo el sistema de preferencias limitadas (por empleo y una parte de las de reunificación familiar) cuentan con un límite por nacionalidad. Como resultado, las visas de inmigrante otorgadas a nacionales de un mismo país no podrán superar el 7% respecto de la lista de total de personas que emigran a Estados Unidos en un determinado año fiscal⁸⁸⁶. A diferencia del sistema de cuotas, estos límites no se establecen para favorecer o para afectar a los nacionales de ciertos países, si no para “evitar que cualquier grupo de inmigrantes domine los patrones de inmigración”⁸⁸⁷. Aún con ello, existe predominancia de algunos países en cuanto a número de “*green cards*” otorgadas, como China, Cuba, República Dominicana y, sobre todo, México.

Los refugiados que son admitidos en Estados Unidos deben cambiar su estatus migratorio al cabo de un año desde la fecha de su ingreso al territorio estadounidense. En este sentido, deben solicitar su residencia temporal (LPR) y, al momento de adquirirla, dejan de ser considerados como refugiados, con todo lo que ello conlleva en términos de acompañamiento para su integración económica y social.

Dentro del programa de refugiados de Estados Unidos existen tres categorías que determinan quiénes pueden solicitar refugio (mas no garantizan la admisión):

- 1^{ra} preferencia: personas para quienes no existe otra opción duradera que mitigue o elimine el peligro inminente. Generalmente, son remitidas por ACNUR o por alguna embajada o consulado de EE. UU.

⁸⁸⁴ A esto se le conoce como “ajuste de estado”, que es “el proceso mediante el cual se puede solicitar el estatus de residente permanente legal sin tener que regresar a su país de origen para completar el procesamiento de la visa” (U.S. Citizenship and Immigration Services, 2020).

⁸⁸⁵ GELAT, J., “Explainer: How the U.S. Legal Immigration System Works”, *Migration Policy Institute* [en línea], abril 2019, disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/content/explainer-how-us-legal-immigration-system-works> [última consulta: 11 de abril de 2023].

⁸⁸⁶ Este total considera únicamente a la inmigración permanente, ya que las visas de no inmigrante (que serán explicadas más adelante) no tienen un límite establecido por país.

⁸⁸⁷ AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL, 2019. “How the United States Immigration System Works” [en línea]. Disponible en: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/how-united-states-immigration-system-works> [última consulta: 11 de abril de 2023].

- 2^{da} preferencia: grupos de “preocupación especial” para Estados Unidos (como Irak y Myanmar). Estos grupos son definidos por el Departamento de Estado y remitidos por ACNUR.
- 3^{ra} preferencia: familiares directos de refugiados ya reasentados en Estados⁸⁸⁸.

Con base en la autoridad conferida por la “Ley de Refugiados de 1980”, al inicio de cada año fiscal, el presidente debe presentar al Congreso una propuesta sobre el número de refugiados que serán admitidos (tanto en términos generales como por región del mundo). A diferencia de otras categorías, no hay un límite porcentual de nacionalidad; por el contrario, la admisión de refugiados responde a motivos diversos como el grado de riesgo en caso de regresar a su país de origen, ser nacional de un país de especial preocupación humanitaria para Estados Unidos (lo que se dispone anualmente por el presidente y el Congreso), y si el aplicante tiene o no familia en EE. UU.⁸⁸⁹

En cuanto a asilo, en Estados Unidos un asilado es “una persona que cumple con la definición de refugiado pero que ya está presente en territorio de Estados Unidos o busca admisión desde un puerto de entrada” y que solicita protección bajo los mismos criterios de temor por persecución⁸⁹⁰. La persona podrá solicitar asilo a más tardar un año después de haber ingresado en suelo estadounidense. Es importante destacar que para estos casos no existe un número límite de admisiones. Los asilados también deben solicitar su estatus como LPR después de un año a partir de la concesión de asilo.

Otra categoría dentro de la inmigración permanente es la “lotería de visas”, que tiene como objetivo crear un mecanismo para otorgar visas a inmigrantes provenientes de países con bajas tasas de inmigración hacia Estados Unidos. Bajo esta categoría se asignan hasta 50 000 visas a “ciudadanos de países que han enviado menos de 50 000 migrantes en los últimos cinco años”⁸⁹¹. A partir de 1997, por ley, se destinan 5 000 visas adicionales para beneficiarios del programa NACARA que, como se explicó anteriormente, detiene la deportación y permite la permanencia temporal para nacionales de Nicaragua, de El Salvador y de las antiguas repúblicas soviéticas⁸⁹², como alivio humanitario ante el peligro de regresar a sus países.

⁸⁸⁸ 8 U.S.C. § 1157(a).

⁸⁸⁹ 8 U.S.C. § 1157(b).

⁸⁹⁰ 8 U.S.C. § 1158.

⁸⁹¹ 8 U.S. Code § 1153(c).

⁸⁹² 8 CFR 3.43.

2.2 Inmigración temporal: otras formas de ayuda humanitaria

Las opciones para residir temporalmente en Estados Unidos son diversas, pero pueden agruparse en las categorías de “otras formas de ayuda humanitaria” y “visas de no inmigrante”. Ninguna de estas categorías ofrece un camino directo a la residencia permanente, aunque ésta puede ser posible si el extranjero es elegible para aplicar a algún otro estatus migratorio, para lo cual deberá cumplir, para cada caso, con los requisitos estipulados en la ley migratoria.

Más allá de los refugiados y asilados, la ley migratoria estadounidense reconoce otras formas de ayuda humanitaria, programas destinados a proteger a personas vulnerables que no necesariamente encajan en la categoría de refugiados. Ejemplos de ello son el “Estatus de Protección Temporal” (TPS), el “Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia” (DACA) y el “Programa de Salida Forzada Diferida” (DED). Además, la ley migratoria de Estados Unidos admite la expedición de un permiso de residencia temporal conocido como “libertad condicional” (“*parole*”).

Bajo el “Estatus de Protección Temporal”, se otorga residencia temporal a personas que se encuentran dentro de Estados Unidos pero que no quieren o no pueden regresar a su país de origen debido a situaciones excepcionales como crimen organizado y/o desastres naturales⁸⁹³. Las personas bajo el TPS son autorizadas a residir en EE. UU. de 6 a 18 meses, con posibilidad de extensión⁸⁹⁴.

DACA brinda protección temporal para la no deportación de inmigrantes indocumentados que llegaron a Estados Unidos siendo menores de 16 años, además de conceder un permiso de residencia con vigencia de 2 años (con posibilidad de renovación) que les permite estudiar y trabajar⁸⁹⁵.

Por medio de la “Salida Forzosa Diferida” (*Deferred Enforced Departure*), también se difiere temporalmente la deportación de inmigrantes indocumentados, en este caso, cuyo retorno a su país de origen pueda representar una amenaza. A diferencia del TPS, la facultad de discrecionalidad recae en el Poder Ejecutivo federal, ya que el presidente es el único que puede otorgar esta prórroga, mediante orden ejecutiva, para la

Las normativas citadas bajo la nomenclatura CFR hacen referencia al Código Federal de Regulaciones de los Estados Unidos.

⁸⁹³ 8 U.S.C. § 1254(a).

⁸⁹⁴ Algunos países que han sido beneficiarios del TPS, con su correspondiente fecha de expiración, son: Angola (2003), Bosnia y Herzegovina (2001), Burundi (2009), Guinea (2017), Guinea-Bissau (2000), Kuwait (1992), Líbano (1993), Liberia (2017), Ruanda (1997) y Sierra Leona (2017). Por otro lado, Kosovo (2000) y Montserrat (2004) son entidades no reconocidas internacionalmente como Estados, pero que también se han beneficiado del TPS.

⁸⁹⁵ 8 U.S.C. § 1103.

deportación de personas cuyos lugares de origen estén siendo afectados por guerras, disturbios civiles o desastres naturales. En este sentido, al igual que DACA, el DED emana de la voluntad del poder ejecutivo y no de una legislación del Congreso.

Ahora bien, la figura de “libertad condicional”, mejor conocida como *parole*, es la de mayor excepcionalidad de entre todas las posibilidades de inmigración. Se reserva a aquellas personas que no cumplen con las características para ser consideradas como refugiados ni con los criterios de admisibilidad para otras categorías de visas. Aun así, se le concede ingreso temporal ya sea por motivos humanitarios o por especial interés del Estado (aunque se le seguirá considerando como “solicitante de admisión”). El otorgamiento del permiso de permanencia temporal es una facultad discrecional del Secretario de Seguridad Nacional⁸⁹⁶. Algunos ejemplos de programas que se han llevado a cabo bajo esta figura son: (1) Política “Pies mojados, pies secos” para nacionales cubanos, (2) Programa de permisos para profesionales médicos cubanos, (3) Programa de Permiso de Reunificación Familiar Haitiano, (4) Permiso de ingreso para empresarios internacionales⁸⁹⁷.

Otras formas de ayuda humanitaria reconocidas por la ley y que permiten la inmigración temporal de un extranjero incluyen a las víctimas de trata de personas y de otros actos criminales, así como a las víctimas de mutilación femenina y de matrimonio forzado.

3. LA APLICACIÓN PRÁCTICA: LA ADMISIÓN Y REASENTAMIENTO DE REFUGIADOS

La sección 3.1 engloba estadísticas de admisión de refugiados desde 1948, datos que no pretenden ser exhaustivos sino proporcionar una idea sobre el número de refugiados que ha encontrado protección en Estados Unidos. El apartado 3.2 estudia el proceso de admisión y reasentamiento de refugiados; en tanto que la 3.3 describe las principales características demográficas de dicha población. Finalmente, por medio de la sección 3.4 se analizan las medidas de aplicación y reforzamiento de la ley que inciden en refugiados y asilados, con sus correspondientes consecuencias.

⁸⁹⁶ 8. U.S.C. § 1182 (d)(5).

⁸⁹⁷ U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, 2023. “Humanitarian” [en línea]. Disponible en: <https://www.uscis.gov/humanitarian> [última consulta: 2 de abril de 2023].

3.1 Antecedentes: admisión de refugiados en Estados Unidos 1948-2016

Como se revisó en el presente capítulo, la “Ley de personas desplazadas” de 1948 y el “Acta de Migración Especial” de 1953 fueron las primeras legislaciones específicas en materia de refugiados, durante las administraciones de los presidentes Harry S. Truman y Dwight D. Eisenhower, respectivamente. A través de la primera, se permitía la admisión de 200 000 refugiados, aunque la rigurosidad de los requerimientos para ser considerado como refugiado en Estados Unidos hacían que en la práctica fueran ocupadas pocas plazas. En lo que respecta a la segunda ley, que flexibilizó los requisitos, facilitó la admisión de casi 190 000 de las 300 000 plazas disponibles para refugiados⁸⁹⁸. Es importante recalcar que durante esta época las admisiones debían ser consistentes con las cuotas de origen nacional que caracterizaron al sistema migratorio estadounidense hasta 1965.

Si bien en los primeros años del régimen de protección EE. UU. se concentró más en aportar soluciones fuera de sus fronteras, a saber, manteniendo cifras conservadoras respecto de la admisión de refugiados en su territorio ya fuera para brindarles protección temporal o para su reasentamiento⁸⁹⁹, la Guerra Fría hizo que se incrementara el número de refugiados en Estados Unidos de manera considerable, como respuesta de las prioridades de la política exterior. Así por ejemplo, durante los setenta acogió a decenas de miles de indochinos que huyeron de los horrores de la Guerra de Vietnam, un conflicto que el propio EE. UU. catalizó tras su involucramiento. Tan solo en 1975, por ejemplo, admitió a 130 000. Posteriormente, como parte de los compromisos asumidos en la Conferencia de Ginebra para los refugiados Indochinos de 1979, reasentó a 95 200 en 1980 y a 65 279 en 1981. Para el cierre del siglo XX, a veinticinco años de la caída de Saigón, EE. UU. había admitido a 1 140 623 refugiados indochinos⁹⁰⁰.

Directamente proporcional a sus intervenciones alrededor del mundo durante el periodo de confrontación ideológica con la Unión Soviética, Estados Unidos admitió también a Húngaros, Checos, Coreanos, Cubanos, Salvadoreños, entre otros. Todos ellos, con presencia comunista en distintos momentos de la Guerra Fría. Como se revisó

⁸⁹⁸ FEDERATION FOR AMERICAN IMMIGRATION REFORM, 2023, *op. cit.*

⁸⁹⁹ Como se vio en el capítulo I, durante el punto más álgido de la crisis de refugiados judíos, apenas el 20% de los solicitantes encontraba protección en Estados Unidos.

⁹⁰⁰ NIEDZWIECKI, M., Y DUON, T., “Southeast Asian American Statistical Profile”, *Southeast Asia Resource Action Center (SEARAC)* [en línea], 2004, ISBN 0-9725637-2-5, disponible en: <https://www.searac.org/wp-content/uploads/2018/04/Statistical-Profile-2010.pdf> [última consulta: 13 de abril de 2023].

en la sección 1 del presente capítulo, entre 1945 y 1990 se aprobaron leyes, se crearon programas y se promulgaron órdenes ejecutivas, todas ellas *ad hoc*, con el fin de permitir la llegada de refugiados que huían del comunismo. También se considera como forma de ayuda humanitaria la autorización para la permanencia de ciertas categorías de inmigrantes indocumentados en el territorio estadounidense, como se abordó en la sección 2.2. de este capítulo. Con base en ello, gracias a las facultades discrecionales emanadas de la figura de “libertad condicional”, se permitió la permanencia en territorio estadounidense de 640 000 cubanos y 30 000 húngaros que se consideraban en riesgo en caso de regresar a sus países de origen⁹⁰¹.

Al inicio del nuevo siglo, el enfoque de la política exterior estadounidense giró hacia la guerra contra el terrorismo. Como resultado de la invasión a Afganistán, de la guerra contra Irak, de las guerrillas en el oeste de África y, más recientemente, de la guerra civil en Siria, Estados Unidos comenzó a admitir un mayor número de refugiados provenientes de Medio Oriente y de África. En términos de otras formas de ayuda humanitaria, mediante la “Salida Forzosa Diferida” se ha permitido auxiliar a 190 000 salvadoreños, 80 000 chinos y 2 000 kuwaitís, entre otras nacionalidades⁹⁰², desde 1994 (año en que el presidente George H. Bush estableció esta medida).

3.2 El proceso de admisión y reasentamiento de refugiados

El Programa de Admisión de Refugiados (USRAP, por sus siglas en inglés) es el encargado de gestionar tanto el ingreso como el reasentamiento e integración de los refugiados admitidos a partir de los límites fijados por el presidente para cada año fiscal. Uno de los fines del USRAP es lograr que los refugiados se vuelvan económicamente independientes lo más pronto posible; sin embargo, el Programa de Recepción y Recolocación (R&P) del USRAP asegura que todos los refugiados reciban servicios básicos en los primeros treinta a noventa días desde su llegada⁹⁰³. Para ello, la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR, por sus siglas en inglés) se encarga proporcionar recursos en efectivo, cobertura médica, programas de capacitación para

⁹⁰¹ KERWIN, D., 2018, *op. cit.*, p. 208.

⁹⁰² CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2022. “Temporary Protected Status and Deferred Enforced Departure” [en línea], *CRS Report prepared for Members and Committees of Congress, RS20844*, 19 de abril de 2022, disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/homesec/RS20844.pdf> [última consulta: 7 de abril de 2023].

⁹⁰³ *Idem.*

empleo, entre otros⁹⁰⁴. Previo a su llegada a Estados Unidos, los refugiados reciben orientación cultural así como clases de inglés como segundo idioma para facilitar su integración en la sociedad. Al llegar a EE. UU., son elegibles para trabajar legalmente⁹⁰⁵ y para participar en los asuntos comunitarios. Al cumplir un año en los Estados Unidos, deben solicitar su ajuste de estatus como Residente Permanente Legal (LPR, por sus siglas en inglés) y, transcurridos cinco años desde su admisión, puede iniciar el proceso para adquirir la ciudadanía estadounidense⁹⁰⁶.

El USRAP es reconocido por el ACNUR como el programa de reasentamiento más grande del mundo⁹⁰⁷. A lo largo de su historia, el USRAP ha sido representación viviente de los ideales de libertad y justicia social que son parte inherente de la visión de Estados Unidos como nación, como juzga D. Kerwin⁹⁰⁸. Por eso, goza de un amplio apoyo bipartidista, mérito destacable tomando en cuenta que es un programa inter-agencia, lo que lo hace depender de múltiples actores (que a su vez, pueden tener sus propias prioridades a partir de su naturaleza institucional)⁹⁰⁹. Por otro lado, el USRAP es motivo de orgullo nacional porque entre sus beneficiarios se encuentran grandes líderes en el ámbito de la ciencia, la medicina, el derecho y las artes, por mencionar algunos⁹¹⁰.

Los refugiados admitidos en Estados Unidos son remitidos por el ACNUR; no obstante, cualquier Embajador estadounidense alrededor del mundo puede solicitar al USRAP la consideración de personas cuya vida se encuentre en riesgo, toda vez que el Departamento de Estado, previa consulta con el Departamento de Seguridad Nacional, autorice la remisión. El Departamento de Estado, a través del Centro de Apoyo al

⁹⁰⁴ Es importante puntualizar que de los recursos iniciales de instalación que se otorgan a los refugiados, apenas el 40% proviene del Estado; el resto es aportado por Organismos No Gubernamentales, Asociaciones Civiles y donantes privados.

⁹⁰⁵ Aunque, para solicitar autorización de empleo, deben haber transcurrido 150 días desde el ingreso de la solicitud de asilo.

⁹⁰⁶ U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2023, “Refugee Admissions”, *op. cit.*

⁹⁰⁷ USA FOR UNHCR, 2023. “Refugees in America” [en línea]. Disponible en: <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/usa/> [última consulta: 2 de abril de 2023].

⁹⁰⁸ KERWIN, D., “The US Refugee Resettlement Program — A Return to First Principles: How Refugees Help to Define, Strengthen, and Revitalize the United States”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 6, 2018, núm. 3, pp. 205-225, p. 208.

⁹⁰⁹ Algunas de las agencias y/o dependencias que intervienen en USRAP son: el Buró de Población, Refugiados y Migración (PRM), del Departamento de Estado (DOS); el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS), del Departamento de Seguridad Nacional (DHS); el Buró Federal de Investigaciones (FBI); la Agencia de Seguridad Nacional (NSA); la Agencia Central de Inteligencia (CIA); el Departamento de Defensa (DOD); el Centro Nacional de Contraterrorismo (NCCT); la Administración de Seguridad en el Transporte (TSA), de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CPB), que forma parte del DHS; así como los *Refugee Corps*. Esta multiplicidad de actores hace del USRAP el programa de admisión más completo y seguro de Estados Unidos.

⁹¹⁰ KERWIN, D., 2018, *op. cit.*, p. 208.

Reasentamiento (RSC, por sus siglas en inglés) es el responsable del procesamiento de refugiados desde el exterior y realiza su gestión con apoyo de Organismos No Gubernamentales (ONGs) y de contratistas de las embajadas⁹¹¹. El RSC preselecciona a los potenciales refugiados con base en un sistema de prioridades: personas remitidas por el ACNUR o por una embajada, cuya única solución duradera posible sea el reasentamiento (prioridad 1); grupos de especial preocupación humanitaria para Estados Unidos (prioridad 2)⁹¹²; y casos de reagrupación familiar (prioridad 3)⁹¹³.

3.3 Demografía de los refugiados en Estados Unidos

Estados Unidos ha recibido a más refugiados que ningún otro país en el mundo. En 1980, año de la aprobación de la “Ley de Refugiados”, el país recibió lo que hasta ahora, es la mayor cantidad en la historia del programa: un total de 207 116 refugiados⁹¹⁴. Desde ese entonces, los techos y admisiones reales han fluctuado en función de las coyunturas transfronterizas, de la política exterior doméstica y, por supuesto, de la agenda de la administración federal en turno.

Entre los años 1980 y 2000 la admisión real de refugiados se encontró siempre cercana a los techos establecidos para cada año fiscal, aprovechando al máximo las capacidades y los recursos destinados a la protección de los refugiados. Por el contrario, los primeros años del siglo XXI vieron una reducción drástica como consecuencia de los ataques terroristas de 2001. Así pues, en 2002 Estados Unidos admitió tan solo 27 131 refugiados de un techo de 70 000, lo que representó el 39%⁹¹⁵. La administración del entonces presidente George W. Bush mantuvo el mismo techo durante prácticamente todo el mandato, sin llegar nunca a rozarlo.

Durante la administración del presidente Barack Obama, Estados Unidos adquirió el compromiso de reasentar por lo menos al 50% del total de refugiados remitidos por el ACNUR. Los resultados de este compromiso se vieron reflejados con las estadísticas de reasentamiento durante la última década. Tan solo en 2019 fueron reasentados 107 800

⁹¹¹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2023, “Refugee Admissions”, *op. cit.*

⁹¹² Estos grupos son definidos por el Departamento de Estado y remitidos por ACNUR.

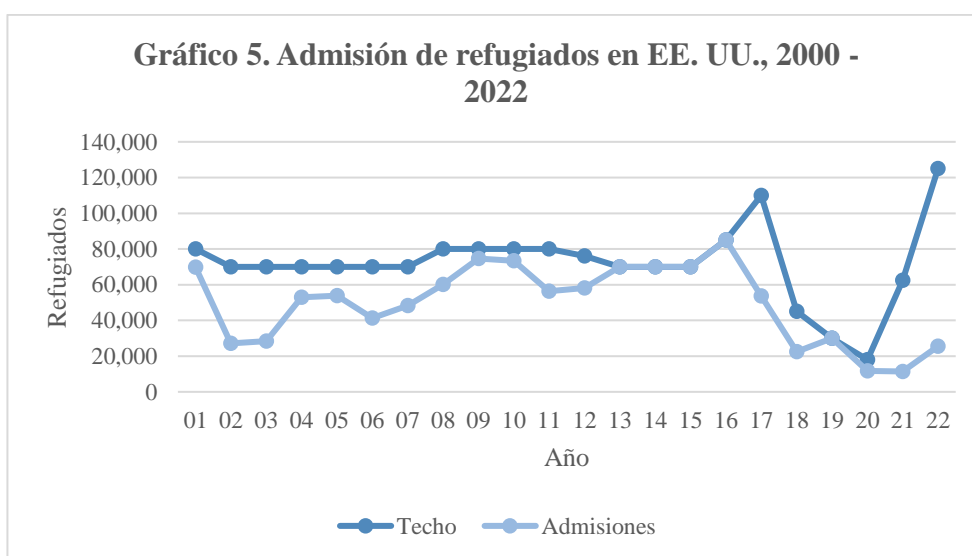
⁹¹³ Familiares directos de refugiados ya reasentados en Estados Unidos.

⁹¹⁴ REFUGEE PROCESSING CENTER, 2023. “Admissions & Arrivals”, *U.S. Bureau of Population, Refugees, and Migration* [en línea]. Disponible en: <https://www.wrapsnet.org/admissions-and-arrivals/> [última consulta: 2 de abril de 2023].

⁹¹⁵ *Idem.*

refugiados, distribuidos en veintiséis países; de ese total, Estados Unidos acogió a 27 500⁹¹⁶. Estos datos convirtieron a Estados Unidos en el país con las mayores tasas de reasentamiento en la década 2010-2019.

En lo que va del siglo XXI, la administración con las mayores tasas de admisión (y de techos) fue la de Barack H. Obama, en tanto que la de Donald J. Trump⁹¹⁷ promedió las tasas más bajas, como se aprecia en el gráfico 5. Los refugiados admitidos en el año 2021, a saber, 11 411 (de un techo inicial de 15 000, que fue posteriormente aumentado a 62 500)⁹¹⁸ según datos del Centro de Procesamiento de Refugiados⁹¹⁹, representan hasta ahora la cifra más baja en la historia del USRAP. Aún con lo anterior, en las últimas cuatro décadas Estados Unidos ha acogido a siete de cada diez refugiados remitidos por el ACNUR, lo que se traduce en más de tres millones de personas provenientes de todas partes del orbe.



Elaboración propia a partir de REFUGEE PROCESSING CENTER, 2023, *Refugee Admissions and Arrivals*

⁹¹⁶ UNHCR, 2023, *Refugee Data Finder*, *op. cit.*

⁹¹⁷ En el gráfico 5 se observa una brecha considerable entre el techo y los refugiados admitidos. Ello se debe a que el techo para el año fiscal 2017 fue todavía fijado por el presidente Obama. Por otro lado, se observa también una diferencia significativa entre ambas variables para el año 2021. El bajo número de admisiones se debe a la suspensión temporal del USRAP con motivo de la pandemia por Covid-19.

⁹¹⁸ Donald Trump fijó un techo de 15 000 refugiados para el año fiscal 2021. Sin embargo, Joe Biden aumentó la cifra a 62 500.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2021. "Report to Congress on Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2022" [en línea], del 20 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.state.gov/report-to-congress-on-proposed-refugee-admissions-for-fiscal-year-2022/> [última consulta: 2 de abril de 2023].

⁹¹⁹ Las estadísticas sobre los refugiados son reportadas por el gobierno de Estados Unidos con base en cada año fiscal, que va de octubre a septiembre. Por ello, suelen diferir de las estadísticas sobre reasentamiento proporcionadas por el ACNUR, reportadas por año calendario.

De acuerdo con el Centro de Procesamiento de Refugiados del Departamento de Estado, viven en Estados Unidos alrededor de 1.8 millones de refugiados provenientes de todas partes del mundo⁹²⁰. Durante el siglo XX, en las décadas de los ochenta y noventa, la mayor parte de los refugiados llegados a Estados Unidos provinieron de Europa, especialmente de países otrora parte de la Unión Soviética, como el caso de Ucrania. También, hubo grandes flujos procedentes de Centroamérica y el Caribe, como resultado de crisis políticas y socioeconómicas en países como Cuba, El Salvador y Nicaragua.

En cambio, desde inicios de la década de los dos mil, la mayoría de los refugiados ha provenido de países de Medio Oriente, África y el Sureste Asiático. Así pues, en los últimos 10 años, casi 6.5 de cada 10 refugiados ha llegado desde Asia (incluyendo la región de Medio Oriente), mientras que 2.5 de cada 10 lo ha hecho desde África. Más aún, 5 de cada 10 refugiados en es de nacionalidad birmana (Myanmar), iraquí o butanesa⁹²¹.

3.4 Aplicación y reforzamiento de la ley con incidencia en refugiados y asilados

La ejecución y reforzamiento de la ley de inmigración ha sido la respuesta, en los últimos 20 años, a los llamados desde la sociedad y la política para dar atención a los desafíos de la inmigración. La principal preocupación de Estados Unidos en relación con este tema es, por supuesto, la seguridad nacional, entendida desde el enfoque tradicional de la integridad física del territorio y de su población. También, desde el punto de vista de la estabilidad de la economía y de las finanzas públicas y, a juicio de los más conservadores, del cambio demográfico inminente como resultado de la proporción de población extranjera sobre el total de la población.

El objetivo fundamental de la ejecución y reforzamiento de la ley es garantizar la seguridad nacional. De acuerdo con C. Rudolph, el concepto de seguridad nacional incluye tres dimensiones interdependientes: defensa militar, prosperidad económica y estabilidad doméstica (política y social)⁹²². Dado que las tres dimensiones pueden verse afectadas por la inmigración, se puede esperar que la política migratoria responda a

⁹²⁰ REFUGEE PROCESSING CENTER, 2023, *op. cit.*

⁹²¹ *Idem.*

⁹²² RUDOLPH, C., *National Security and Immigration: Policy Development in the United States and Western Europe since 1945*. California, 1° ed., Stanford University Press, 2006.

cambios en el entorno de seguridad⁹²³; en consecuencia, la tarea de los legisladores y otros tomadores de decisiones es responder a las amenazas percibidas para salvaguardar así la seguridad nacional.

Cabría esperar la actividad legislativa para brindar soluciones a las mencionadas preocupaciones. Sin embargo, los primeros veinte años del siglo en curso han carecido de leyes que atiendan de forma efectiva los desafíos emanados de la migración, ya que la mayor parte de lo legislado en la era post 9/11 se ha enfocado en la dimensión de seguridad de la migración, en el contexto del combate al terrorismo. Así pues, en lugar de legislar con éxito una reforma migratoria integral que permita regularizar el estatus de la población que ya vive en EE. UU. y disminuir el flujo de extranjeros indocumentados, incluyendo personas que poseen un potencial peligro de persecución, Estados Unidos ha volcado más esfuerzos en la ejecución y reforzamiento de las leyes existentes.

La ejecución y reforzamiento de la ley implica vigilancia y patrullaje de las fronteras, control de admisiones en los puertos de entrada terrestres, aéreos y marítimos, recopilación de información de los solicitantes de admisión, detención y deportación de quienes han violado las leyes de inmigración, entre otras. Estas acciones han estado tradicionalmente dirigidas a los inmigrantes indocumentados, a los refugiados y a los solicitantes de asilo; aunque desde 2002 se han incluido algunas medidas que impactan, incluso, a visitantes temporales (como las rigurosas revisiones de seguridad en los aeropuertos).

La base jurídica de la política estadounidense sobre los refugiados y asilados se encuentra en la “Ley de Refugiados de 1980”; en ella, se define quiénes pueden solicitar refugio (con base, como se mencionó anteriormente, en la definición de refugiado contenida en la Convención), así como el procedimiento y los criterios tanto para la admisión como para el reasentamiento de refugiados y asilados. A pesar de contar con el marco jurídico necesario, la implementación y administración del programa de refugiados de Estados Unidos es un asunto especialmente delicado porque responde a intereses y coyunturas relacionadas con la política doméstica (como la seguridad nacional, la opinión pública y la integración social) y la política exterior (el rol del país para con el mundo, el cumplimiento de compromisos multilaterales y los objetivos y

⁹²³ *Ibidem*, p. 175.

prioridades transfronterizas de la administración en turno). Algunos de los aspectos más desafiantes de la aplicación y reforzamiento de la ley se relacionan con la consideración e interpretación del “estándar de temor fundado” de los solicitantes de asilo, con el vínculo entre la concesión de asilo y refugio y la política exterior, así como la ejecución del programa de reasentamiento.

El estándar de “temor fundado” (*credible fear*) constituye el principal criterio al momento de determinar quién puede presentar una petición de asilo en Estados Unidos. Cuando un extranjero solicita asilo, la autoridad migratoria debe revisar las razones por las cuáles se hace dicha solicitud; en este sentido, el reconocimiento de un temor fundado tiene la función de identificar de manera rápida y eficiente los casos “meritorios” de asilo⁹²⁴. El aplicante se entrevista con un oficial quien, en un primer momento, decide si existe un temor fundado y, en consecuencia, la posibilidad de tener una audiencia que defina su estatus migratorio. En la audiencia, el aplicante deberá expresar la “posibilidad razonable” de persecución en caso de regresar a su país⁹²⁵.

El estándar de “temor fundado” empezó a ser implementado en 1987 como resultado de un fallo de la Suprema Corte de Justicia. En “INS vs Cardoza-Fonseca”⁹²⁶, la Corte determinó que es suficiente que la persecución sea una “posibilidad razonable” para calificar para el asilo⁹²⁷, en lugar de una “clara probabilidad”⁹²⁸. Al respecto, el solicitante solo necesita mostrar un temor fundado de persecución, que basta con menos del 50% de probabilidad de que su integridad se vea afectada en caso de regresar a su país. Es menester puntualizar que el estándar de temor fundado no es garantía de asilo, solo ayuda a identificar los potenciales casos a llevar ante el juez de inmigración, donde el solicitante sí deberá presentar evidencia que sustente el peligro inminente en caso de

⁹²⁴ 8 USC § 1225, 8 CFR § 208.

⁹²⁵ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2022. “Credible Fear Cases Completed and Referrals for Credible Fear Interview” [en línea]. Disponible en: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/readingroom/RFA/credible-fear-cases-interview> [última consulta: 12 de abril de 2023].

⁹²⁶ U.S. SUPREME COURT, “Immigration and Naturalization Service vs. Cardoza-Fonseca”, del 9 de marzo de 1987. *480 U.S. 421 (1987)*, *107 S. Ct. 1207*.

⁹²⁷ “INS vs. Cardoza-Fonseca” fue un caso llevado ante la Suprema Corte de Estados Unidos en 1986. Cardoza-Fonseca era una inmigrante indocumentada originaria de El Salvador que solicitó asilo por temor a ser perseguida por miembros del “Frente Sandinista de Liberación Nacional” (FSLN), un movimiento guerrillero nacido en 1961 que logró deponer al presidente Anastasio Somoza Debayle en 1979 y constituirse como partido político en 1983. El FSLN, de izquierda socialista, sigue vigente en El Salvador.

Antes de “INS vs Cardoza-Fonseca” los casos de asilo se resolvían mediante un “estándar de probabilidad clara”, que requería que el solicitante de asilo comprobara que en efecto su vida corría peligro en caso de regresar a su país.

⁹²⁸ Como se vio anteriormente, el estándar de “clara probabilidad” quedó estipulado tras el fallo del caso “INS v. Stevic”, de 1984.

regresar a su país. Pese al fallo de la Corte en “INS vs Cardoza-Fonseca”, la decisión sobre la existencia de un temor fundado sigue estando sujeta a la discrecionalidad tanto del oficial de asilo como del juez al carecer de procedimientos uniformes para juzgar cada caso.

La discrecionalidad en la aplicación de la ley no se limita al estándar de temor fundado. Las decisiones sobre a quién se le concede asilo depende, de manera considerable, de las prioridades de la política exterior estadounidense, como se ha evidenciado en las peticiones de asilo de haitianos, cubanos y salvadoreños.

Durante las décadas de los sesenta y setenta, miles de haitianos huyeron de las dictaduras de François y Jean Claude Duvalier y llegaron a las costas de Florida para solicitar asilo. Sin embargo, estos casos se apilaban en las oficinas de inmigración al considerar que los haitianos eran inmigrantes económicos que no calificaban para refugiados. Para 1978, había casi 7 000 casos pendientes, tras lo que se ordenó el procesamiento inmediato. Como resultado, se estima que “se celebraron 55 audiencias por día, aproximadamente 18 por juez, [...] lo que generaba que un abogado que representaba casos de haitianos pudiera tener hasta tres audiencias a la misma hora en diferentes edificios”⁹²⁹. De las 4 000 solicitudes que se procesaron durante el programa de revisión acelerada, ninguna fue aprobada. De hecho, de los 30 000 refugiados que ingresaron a Estados Unidos antes de 1980, solo se concedió asilo a cincuenta⁹³⁰. El programa de revisión acelerada cesó por un fallo de la Suprema Corte⁹³¹ que determinó que violaba el debido proceso y ordenó reprocesar los casos de quienes aún no habían sido deportados.

En la misma época, miles de cubanos llegaron a Estados Unidos huyendo de otra dictadura caribeña, la del régimen comunista de Fidel Castro (tan solo entre 1959 y 1961, llegaron a las costas de Florida alrededor de 125 000 cubanos). Al contrario de los haitianos, sus solicitudes de asilo fueron procesadas sin demoras y la mayor parte de ellas fueron aprobadas sin necesidad de presentar evidencia de que la vida del

⁹²⁹ HING, B., “Ethics, Morality, and Disruption of U.S. Immigration Laws”, *Kansas Law Review*, vol. 63, 2015, núm. 4, p. 1026.

⁹³⁰ BOCKLEY, K., *op. cit.*, p. 273.

⁹³¹ U.S. DISTRICT COURT, Southern District of Florida, “Haitian Refugee Center v. Smith”, del 25 de mayo de 1984. *644 F. Supp.* 382 (S.D. Fla. 1984).

solicitante corría peligro⁹³². La razón radicaba en que Cuba formaba parte de la esfera de influencia de la URSS, por lo que brindar protección a disidentes cubanos era una estrategia para mostrar al mundo el “peligro” de la expansión del comunismo, que provocaba que miles de personas tuvieran que escapar de sus países para salvar la vida. Lo mismo ocurrió con extranjeros de China y de naciones que formaban parte de la URSS, cuyas solicitudes de asilo fueron aprobadas en un 64% y 76%, respectivamente, entre los años 1980 a 2000⁹³³. En contraste, en el mismo periodo se rechazó el 97% de las solicitudes de salvadoreños y el 99% de guatemaltecos⁹³⁴.

En términos de aplicación de la ley, haitianos y salvadoreños fueron las mayores víctimas de violaciones al debido proceso por parte del INS. A gran parte de ellos, se les coaccionaba para firmar el formato de “salida voluntaria” sin haber tenido una audiencia de deportación. Asimismo, no se reportaban los casos de deportación al ACNUR, a pesar de ser una obligación como país firmante del Protocolo de 1967. Al respecto, el INS argumentaba que en ocasiones no se daba aviso porque ello retrasaría el procesamiento de las deportaciones de quienes no constituyeran casos meritorios⁹³⁵.

La Guerra Fría tuvo un gran impacto en la admisión de refugiados y asilados. De los casi 1.5 millones de refugiados admitidos entre 1945 y 1980, menos de 0.15% provenían de países no comunistas⁹³⁶. El vínculo entre la política exterior y el programa de refugiados no terminó con el fin de la Guerra Fría. Actualmente, se requiere que antes de tomar una decisión, los jueces de inmigración y asilo consulten al Buró de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, que forma parte del Departamento de Estado⁹³⁷. En este sentido, la concesión de refugio o asilo puede depender de la opinión consultiva del área federal encargada del diseño y ejecución de la política exterior.

La aplicación y reforzamiento de la ley de refugiados y asilados ha sido siempre materia de debate. Bajo la administración Obama se endureció la aplicación del estándar de temor fundado con entrevistas más rigurosas que impidieron que miles de solicitantes de asilo logaran tener una audiencia con un juez. Y es que en 2015, la Oficina del

⁹³² Además, no se solicitaban constancias de no antecedentes penales. Por otro lado, no se impedía la llegada de las embarcaciones cubanas con inmigrantes indocumentados, a diferencia de las balsas haitianas que sí eran interceptadas por la Guardia Costera.

⁹³³ HING, B., *op. cit.*, p. 1023.

⁹³⁴ *Idem.*

⁹³⁵ BOCKLEY, K., *op. cit.*, p. 275.

⁹³⁶ *Ibidem*, p. 283.

⁹³⁷ U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “In re S-M-J-, Applicant”, del 31 de enero de 1997. *Executive Office for Immigration Review, Board of Immigration Appeals, Interim Decision #3303.*

Inspector General del Departamento de Seguridad Nacional reportó que algunos sectores de la Patrulla Fronteriza remiten a los solicitantes para procesamiento penal, en clara violación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados⁹³⁸. De esta forma, el procesamiento penal hace mucho más difícil sostener una solicitud de asilo y hace que los solicitantes comiencen su vida como refugiado (en caso de conseguir una resolución favorable) con antecedentes penales⁹³⁹.

Por otro lado, fue durante esta gestión que comenzó la política de separación de familias en la frontera, para lo que se habilitaron centros de detención en Nuevo México, Texas y Arizona para retener a los inmigrantes de cara a su comparecencia. En 2014, Obama tuvo que hacer frente a la crisis de menores no acompañados que llegaban a la frontera sur (ACNUR reportó la presencia de casi 60 000 menores originarios de México, El Salvador y Guatemala, principalmente⁹⁴⁰); los menores fueron llevados a centros de detención⁹⁴¹ cuyas precarias condiciones fueron ampliamente criticadas por grupos de derechos humanos, medios de comunicación, políticos y sociedad civil dentro y fuera de Estados Unidos. Los menores debían esperar la audiencia que definiría su futuro, aun cuando el ACNUR recomendaba no enviarlos de vuelta a sus lugares de origen por el riesgo de ser cooptados por organizaciones criminales para trabajar como sicarios o realizar actividades de prostitución y tráfico de drogas. Todas las medidas previamente mencionadas continuaron durante la administración del republicano Donald J. Trump.

El tiempo de espera para la definición del estatus de una solicitud de refugio es una de las mayores debilidades del programa de refugiados. Una vez que se acepta la condición de un solicitante como refugiado, el Programa de Admisión de Refugiados (USRAP), se hace cargo de buscar el reasentamiento y garantizar la prestación de

⁹³⁸ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, “Streamline: Measuring Its Effect on Illegal Border Crossing”, del 15 de mayo de 2015, *Office of Inspector General, Report Number OIG-15-95*.

⁹³⁹ KERWIN, D., 2015, *op. cit.*, p. 219.

⁹⁴⁰ UNHCR, 2016. “Children on the Run: unaccompanied children leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/en-us/children-on-the-run.html> [última consulta: 13 de abril de 2023].

⁹⁴¹ Esta medida fue un cambio importante en la política migratoria de la administración Obama, ya que en 2008 la “Ley William Wilberforce de Reautorización de Protección de Víctimas de Tráfico Humano” permitió la no deportación inmediata de menores no acompañados y su cuidado por parte de algún familiar. En caso de no haberlo, los menores quedaban bajo custodia temporal de la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR).

“An Act to authorize appropriations for fiscal years 2008 through 2011 for the Trafficking Victims Protection Act of 2000, to enhance measures to combat trafficking in persons, and for other purposes [H.R. 7311]”, del 23 de diciembre de 2008. *U.S. House of Representatives, 110° Congress, 2nd session, Public Law 110-457, vol. 122 Stat. 5044*.

servicios básicos⁹⁴². No obstante, este proceso puede tomar entre dieciocho y veinticuatro meses, “dejando varados a los refugiados en lugares peligrosos o en circunstancias difíciles”⁹⁴³. Durante este tiempo se llevan a cabo, por parte de una multiplicidad de actores, exhaustivas revisiones de antecedentes penales, registros de salud y situación familiar⁹⁴⁴. En realidad, las personas remitidas por el ACNUR son en su mayoría mujeres solteras con hijos, sobrevivientes de tortura y personas con necesidades especiales.

Desde hace décadas, persisten fallas en el debido proceso que vulneran la credibilidad y el mandato del sistema migratorio estadounidense, incluyendo su programa de admisión de refugiados. Casi una de cada dos personas que logran presentar sus casos ante el juez de inmigración carecen de representación legal. Asimismo, persiste una elevada tasa de detención de inmigrantes y solicitantes de asilo; una falta de transparencia y asesoramiento hacia los solicitantes respecto de todas las fases del proceso; un abuso de autoridad por parte de los agentes migratorios (especialmente la Patrulla Fronteriza y ICE), entre otros aspectos.

⁹⁴² La Oficina de Reasentamiento de Refugiados provee (dentro de los primeros treinta días con opción de ampliar a noventa) vivienda, alimentos y prendas de vestir; al mismo tiempo que refiere a los refugiados a los sistemas de salud, educación y opciones de empleo. Estos recursos son administrados mayormente por los estados participantes en el programa de reasentamiento, quienes a su vez los destinan a los refugiados. La colaboración en el programa queda sujeta a la voluntad de cada estado; pero en caso de querer cesar su participación, debe notificar a la ORR con 120 días de anticipación.

CONGRESSIONAL DIGEST, “Refugee Admission and Assimilation Process”, *Refugee Resettlement, Weighing Humanitarian and Domestic Security Concerns, Congressional Digest*, vol. 95, 2016, no. 1.

⁹⁴³ AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL, 2020. “An Overview of U.S. Refugee Law and Policy” [en línea]. Disponible en: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/overview-us-refugee-law-and-policy> [última consulta: 13 de abril de 2023].

⁹⁴⁴ El ACNUR evalúa las solicitudes, reúne los datos biométricos y analiza si el solicitante encaja en alguna de las 45 categorías de riesgo. Posteriormente, la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado realiza una segunda evaluación de los solicitantes ante la Dirección de Detección de Fraude y Seguridad Nacional y, una vez cumplida, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS) entrevista a los solicitantes para determinar su admisibilidad (para lo cual revisa si existen informes previos del solicitante en las bases de datos de las agencias de inteligencia y de seguridad nacional). Después de ser admitidos pero antes de su llegada a EE. UU. (la cual es organizada con apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones), la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) lleva a cabo una última revisión cotejando la información de cada individuo dentro del Programa de Vuelo Seguro de la Administración de Seguridad en el Transporte (TSA).

CAPÍTULO V. POLÍTICA Y DERECHO INTERNOS DE ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO DESDE “AMÉRICA PRIMERO” HASTA NUESTROS DÍAS

El presente capítulo analiza las acciones de política migratoria en materia de asilo y refugio de la administración Trump (sección 1), así como los primeros dos años de la administración en turno, a saber, la de Joseph R. Biden (sección 2). El análisis se estructura en dos líneas paralelas; por un lado, las políticas, programas y acciones de cada administración y cómo éstas permean en los refugiados y en los solicitantes de asilo. Por otro lado, en la sección 3 se revisan los compromisos adquiridos por Estados Unidos para contribuir al Pacto Mundial sobre los Refugiados y el logro en el avance de dichas promesas de contribución. Como parte de este análisis, se incluye también el desempeño de Estados Unidos para cada uno de los indicadores del Pacto donde EE. UU. tiene incidencia.

1. LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS BAJO LA POLÍTICA MIGRATORIA “AMÉRICA PRIMERO” (2017-2021)

El 19 de julio de 2016, en la Convención Republicana, Donald J. Trump fue nominado oficialmente como candidato para contender por la cuadragésima quinta administración federal de Estados Unidos. El eslogan de su campaña fue “Hacer a América grande otra vez”⁹⁴⁵ poniendo a “América Primero”⁹⁴⁶. Poner a “América Primero” implicaba, como establecen Ziv, Graham y Cao, abogar a una estrategia internacional “que coloque de manera persistente los intereses de Estados Unidos por encima de los de cualquier otra persona o de cualquier otra cosa”⁹⁴⁷. En palabras del entonces candidato, “América

⁹⁴⁵ El eslogan adoptado por Trump fue muy similar al utilizado por Ronald Reagan durante su campaña en 1980: “Hagamos a América grande otra vez” (“*Let’s Make America Great Again*”).

⁹⁴⁶ Desde la visión Trumpiana, el mundo se ha beneficiado ampliamente en detrimento de los Estados Unidos. De hecho, Trump ha sido el primer presidente que reconoce públicamente el declive del poder hegemónico estadounidense como líder del mundo libre. Como resultado, ha sido también el primero en “desafiar el sistema internacional post Guerra Fría que el propio EE. UU. ayudó a crear, buscando aliviar la carga excesiva que considera que el país tiene sobre los asuntos globales”. YAMEI, S., “Appeals and Constraints of Trump’s America First”. *China Institute of International Studies*, Mar./Apr. 2018, pp. 111-130, p. 113.

⁹⁴⁷ ZIV, R., GRAHAM, A., Y CAO, L., “America First? Trump, Crime and Justice Internationally”. *Victims & Offenders Journal*, vol. 14, 2019, núm. 8, p. 997.

Primero” asegura los “intereses del pueblo y la seguridad estadounidense por encima de todo”⁹⁴⁸.

“América Primero” se centraba en tres puntos clave: el comercio, la seguridad nacional y la inmigración. En materia migratoria “América Primero” significaba (en ojos de Trump) proteger los empleos, los salarios y la seguridad de los trabajadores estadounidenses. Así, la campaña se centró en la urgencia de reformar la política migratoria para proteger al país de cualquier categoría de “*bad* hombres”, como el mismo Trump expresó durante uno de los debates presidenciales⁹⁴⁹. Para ello, su propuesta incluía deportar a los casi 11 millones de indocumentados presentes en territorio estadounidense, reformar el sistema de asilo y el programa de refugiados, así como poner fin a la migración en cadena⁹⁵⁰.

La propuesta de reformar el sistema de asilo y el programa de refugiados emanaba, de acuerdo con el candidato, del hecho de que “terroristas musulmanes” y “criminales centroamericanos” se aprovechan de los canales humanitarios para ingresar a territorio estadounidense⁹⁵¹. Incluso, consideró que las medidas a adoptarse en caso de ser electo servirían como estrategia disuasoria para evitar la llegada de más refugiados.

Con base en S. Churchwell, la victimización a través del resurgimiento del “resentimiento blanco” fue un elemento clave para la victoria de Trump, al comprometerse a erradicar la situación⁹⁵². Pero el victimismo con fines políticos no

⁹⁴⁸ TIME, 2016. “Read Donald Trump's 'America First' Foreign Policy Speech”, *Politics* [en línea]. Disponible en: <https://time.com/4309786/read-donald-trumps-america-first-foreign-policy-speech/> [última consulta: 2 de abril de 2023].

⁹⁴⁹ TIME, 2016. “Donald Trump Raises Eyebrows With 'Bad Hombres' Line”, *Politics* [en línea]. Disponible en: <https://time.com/4537847/donald-trump-bad-hombres/> [última consulta: 2 de abril de 2023].

⁹⁵⁰ La “migración en cadena” es el término peyorativo utilizado por Trump para referirse a la inmigración por reunificación familiar.

⁹⁵¹ Esta aseveración carece de sustento, ya que el sistema estadounidense de verificación de antecedentes en la era post 9/11 es reconocido como el más seguro del mundo, en lo que respecta tanto a los servicios de inmigración y aduanas como al sistema de asilo y el programa de refugiados. Como se explicó anteriormente, el USRAP se apoya de diversas agencias para el procesamiento de las solicitudes, realizando exhaustivas (y redundantes, incluso) investigaciones sobre antecedentes.

A través de un amplio estudio, D. Bier demuestra que el sistema de verificación es lo suficientemente riguroso para evitar la infiltración de terroristas. Entre 2002 y 2016, únicamente 13 de las 531 personas (2%) “condenadas por delitos de terrorismo o asesinadas mientras cometían un delito desde el 9/11, ingresaron debido a una falla en el sistema de revisión de antecedentes”.

BIER, D., *op. cit.*, p. 21.

⁹⁵² Durante su campaña, Trump les dijo a sus simpatizantes (en su mayoría, estadounidenses blancos de clase trabajadora, de los suburbios y zonas rurales) lo que querían y necesitaban escuchar, que la inmigración descontrolada estaba produciendo un cambio demográfico que amenazaba a la identidad estadounidense y que el excesivo y desregulado libre comercio estaba destruyendo la economía.

resultaba nuevo, ya que “los británicos, los judíos, los comunistas, los afroamericanos y los católicos, en su momento, también han sido culpables de sus desgracias”⁹⁵³.

A continuación, se explica la política migratoria “América Primero” en la Estrategia de Seguridad Nacional y su repercusión en los refugiados y solicitantes de asilo llegados a Estados Unidos.

1.1 La Política Migratoria “América Primero” en la Estrategia de Seguridad Nacional

La Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) “América Primero” sitúa a la inmigración como una de las asignaturas pendientes para proteger a la nación, a sus ciudadanos y el “modo de vida estadounidense”. Lo anterior debido a que “terroristas, narcotraficantes y cárteles criminales explotan las fronteras porosas y amenazan la seguridad pública”⁹⁵⁴. De ahí que, con base en la NSS, una de las decisiones más difíciles que un país debe tomar es quién puede ingresar en su territorio y bajo qué circunstancias. Por ello, establece que EE. UU. continuará dando la bienvenida a inmigrantes que “no representen una amenaza para la seguridad y cuya entrada sea consistente con el interés nacional”⁹⁵⁵.

Para el logro de sus objetivos, la NSS de Trump propuso proteger las fronteras y reformar el sistema de inmigración por medio de acciones como: (1) robustecer la infraestructura fronteriza a través de la construcción de un muro⁹⁵⁶ [...]; (2) implementar un sistema de admisión basado en méritos y en la capacidad para contribuir a la sociedad; (3) mejorar los sistemas de revisión de antecedentes para potenciales inmigrantes y refugiados; y (4) reforzar las leyes migratorias mediante medidas como la aprehensión y expulsión inmediata⁹⁵⁷.

⁹⁵³ CHURCHWELL, S., *Behold America: The Entangled History of “America First”*, New York, 1° ed., Hachette Book Group, 2018.

⁹⁵⁴ THE WHITE HOUSE ARCHIVES PRESIDENT TRUMP, 2018. “National Security Strategy of the United States of America”, de diciembre 2017. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> [última consulta: 2 de abril de 2023], p. 9.

⁹⁵⁵ *Idem*.

⁹⁵⁶ Si bien es cierto que ya existía una valla en gran parte de la frontera entre EE. UU. y México (gracias a legislaciones iniciadas en la década de los noventa), Trump deseaba reemplazarla por un muro de cemento para asegurarse de que ningún inmigrante pudiera ingresar a territorio estadounidense de forma clandestina.

⁹⁵⁷ THE WHITE HOUSE ARCHIVES PRESIDENT TRUMP, 2018, *op. cit.*, p. 10.

De forma paralela a las prioridades de la NSS, la agenda migratoria de la administración Trump incluía acciones como la disminución en el techo de refugiados; la restructuración del sistema de asilo; la prohibición temporal para el ingreso de ciudadanos musulmanes de ciertos países; la cancelación del Estatus de Protección Temporal para determinados extranjeros; y la revisión sobre la relevancia de algunas categorías de visa.

Lo que diferencia la Estrategia de Seguridad Nacional de Donald Trump en materia migratoria respecto de la de sus antecesores es que incluye por primera vez a la inmigración legal como amenaza a la seguridad pública y al interés nacional. Ningún presidente anterior había dirigido su NSS bajo el enfoque de la necesidad de revisión de todas las categorías de inmigración y, mucho menos, de las que constituyen la médula del sistema migratorio estadounidense: la reunificación familiar y la protección de quienes huyen de la persecución⁹⁵⁸. Este enfoque, proyectado a través de las acciones y cambios en materia migratoria emprendidos por la administración Trump entre 2017 y 2020 remodeló el sistema migratorio estadounidense, poniendo fin a una tradición de compromiso con la protección internacional de los refugiados y con su propia esencia como “una nación de inmigrantes”.

1.2 Impacto de la política migratoria “América Primero” en la protección de los refugiados

Popularmente, Estados Unidos ha sido considerado como un país de oportunidades. Esta visión sobre el denominado “sueño americano” hace que cada año, decenas de miles de personas busquen emigrar a este país, mayormente por motivos económicos pero también para huir por razones de diversa índole. Como resultado, en los últimos quince el país ha registrado 1.5 millones de solicitudes de asilo⁹⁵⁹ que provienen, en su

⁹⁵⁸ Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el presidente George W. Bush congeló de forma temporal la admisión de refugiados en tanto se hacía efectiva la reorganización. Como resultado, en los años 2002 y 2003 el país admitió únicamente al 40% del total estipulado de 70 000 personas como techo para esos años. Durante el resto de su administración, el techo se mantuvo sin variaciones y la admisión real fluctuó entre el 58% y el 85% respecto del techo asignado (REFUGEE PROCESSING CENTER, 2023, *op. cit.*). Estos números responden a la coyuntura a la que tuvo que hacer frente el presidente Bush y no a las estrategias planteadas en su Estrategia de Seguridad Nacional, tampoco así a un intento por reducir la población de refugiados en territorio estadounidense.

⁹⁵⁹ U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2023. “Adjudication Statistics, Total Asylum Applications”, *Executive Office for Immigration Review* [en línea]. Disponible en: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1106366/download> [última consulta: 1 de abril de 2023].

mayoría, de nacionales de Venezuela y de países de Centroamérica. De hecho, según el ACNUR, Estados Unidos ha sido el principal destino de los solicitantes de asilo en forma consecutiva desde 2016⁹⁶⁰, y ha recibido al 55% del total de los refugiados reasentados en los últimos diez años, seguido por Canadá (20%) y Australia (11%)⁹⁶¹. Estas contribuciones fueron puestas en jaque durante los años de presidencia de Donald Trump, quien a través de la política migratoria “América primero” pudo en riesgo el sistema de protección que tantas décadas tomó construir.

A lo largo de los cuatro años de la administración Trump se implementaron, de acuerdo con estimaciones del *Migration Policy Institute*, más de 400 cambios en la política migratoria⁹⁶², impactando en todas las categorías de inmigración (refugiados, solicitantes de asilo, residentes y trabajadores temporales, inmigrantes indocumentados...). Algunos cambios fueron ejecutados directamente desde el despacho oval, a través de órdenes ejecutivas, en tanto que otros emanaron de las secretarías (y sus respectivas agencias) cuyos mandatos inciden, directa o indirectamente, en la política migratoria. A continuación, se describen algunos de los cambios implementados en la política migratoria relacionada con el programa de refugiados y con el sistema de asilo.

1.2.1 Refugiados

Bajo la administración del presidente Donald J. Trump, Estados Unidos dejó de ser, por primera vez en su historia, el país líder en números netos de reasentamiento de refugiados⁹⁶³, posición perdida ante Canadá⁹⁶⁴. Si bien es cierto que ningún otro país en el mundo ha acogido a más refugiados que EE. UU., la protección internacional

⁹⁶⁰ No obstante, el principal país de destino para los solicitantes de asilo en la década 2010-2020 sigue siendo Alemania (suma 2.1 millones de solicitudes), seguido por EE. UU., Francia y Sudáfrica.

⁹⁶¹ UNHCR, 2023. *Resettlement Data Finder*, op. cit.

⁹⁶² PIERCE, S., Y BOLTER, J., “Dismantling and Reconstructing the U.S. Immigration System: A Catalog of Changes under the Trump Presidency”, *Migration Policy Institute* [en línea], julio 2020, disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/research/us-immigration-system-changes-trump-presidency> [última consulta: 2 de abril de 2023].

⁹⁶³ Es importante aclarar que estas cifras toman en cuenta tanto a los refugiados remitidos por el ACNUR y que son reasentados directamente por una dependencia gubernamental, como a aquellos que logran el reasentamiento por otras vías, como el patrocinio privado, y que no necesariamente cuentan con asistencia del ACNUR.

⁹⁶⁴ En 2018 Canadá superó por primera vez a Estados Unidos, admitiendo 28 100 refugiados, 5 200 más que su vecino del sur. Desde entonces, Canadá se ha mantenido como el país con la mayor tasa anual de reasentamiento.

UNHCR, 2019. “Global Trends: Forced Displacement in 2018” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/globaltrends> [última consulta: 2 de abril de 2023].

de las víctimas de persecución dejó de ser un compromiso para el presidente republicano. Trump no solo disminuyó el techo de admisión de refugiados sino que endureció los requisitos para el refugio, incrementó los tiempos de resolución y cambió el perfil demográfico de los solicitantes, lo que se tradujo en una admisión real muy por debajo del límite establecido para cada año fiscal.

Una de las primeras medidas adoptadas por la administración fue la **ampliación de estándares para entrevistas de “temor fundado”**. En 2017, se publicaron nuevas directrices a seguir por los oficiales de asilo durante las entrevistas de “temor fundado”⁹⁶⁵. En virtud de ello, se requiere que (1) los solicitantes establezcan su identidad “por preponderancia de la evidencia” (en lugar de un “grado razonable de certeza”); (2) los oficiales lleven a cabo un análisis completo de la credibilidad del “temor fundado” (en lugar de una “posibilidad significativa”); a la vez que (3) elaboren informes que contengan tanto los hallazgos positivos como negativos de la posibilidad de “temor fundado”, haciendo énfasis en las discrepancias. Adicionalmente, se eliminó de la guía para los oficiales los “recordatorios para que consideren los efectos del trauma al tomar una determinación sobre credibilidad”⁹⁶⁶.

Al tratarse de potenciales víctimas de persecución y huir de sus países, en diversas ocasiones los refugiados no poseen documentos que acrediten su identidad⁹⁶⁷. En una entrevista de “temor fundado” el hecho de no poder establecer su identidad por “preponderancia de la evidencia” puede restar al solicitante la probabilidad de que su entrevista sea aprobada, además de elevar la evidencia de “temor fundado” más allá del estándar internacional. Por otra parte, la rigidez en la determinación de la existencia de un “temor fundado” que derive en la no acreditación de la entrevista puede hacer que el solicitante tenga que regresar al país del que huyó o a un tercer país donde su vida se encuentre en riesgo.

⁹⁶⁵ El estándar de “temor fundado” fue introducido en la “Ley de Refugiados de 1980”, a partir de los compromisos adquiridos por EE. UU. como Estado parte del “Protocolo de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967. El estándar de “temor fundado” es el principal criterio en el procesamiento de una solicitud de asilo. Si el oficial de asilo decide que existe una posibilidad creíble de “temor fundado”, se considera que el solicitante representa un “caso meritorio” de asilo y, en consecuencia, puede continuar con el proceso de solicitud.

⁹⁶⁶ U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, “Release of Updated Asylum Division Officer Training Course (ADOTC) Lesson Plans”, *Memorandum from John Lafferty, Chief, Asylum Division, USCIS, to all Asylum Office personnel*, HQRAIO 120/9.15b, del 13 de febrero de 2017.

⁹⁶⁷ Es por ello que la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” determina que “los Estados contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje”.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo V, artículo 27.

Una de las medidas más criticadas dentro y fuera de Estados Unidos fue la **suspensión de la admisión de refugiados de países con mayoría musulmana**. En enero de 2017, a través de la orden ejecutiva titulada “Proteger a la nación de la entrada de terroristas extranjeros a los Estados Unidos”⁹⁶⁸, se anunció la suspensión de la admisión de refugiados por un lapso de 120 días, en el cual se llevó a cabo una revisión profunda del USRAP con objeto de identificar posibles amenazas a la seguridad nacional⁹⁶⁹. Como resultado, se establecieron nuevos requisitos para todos los solicitantes, aparte de otras medidas adicionales para nacionales de once países⁹⁷⁰ considerados de alto riesgo, lista que se actualizaría de forma periódica según se detectaran nuevos riesgos para la seguridad.

Después de que un tribunal federal invalidara la orden ejecutiva por ser inconstitucional, la administración presentó una segunda versión de la orden⁹⁷¹, que fue nuevamente invalidada⁹⁷². Una tercera versión fue publicada en septiembre del mismo año y, a diferencia de las anteriores, fue ratificada por la Suprema Corte de Justicia tras el fallo emitido para el caso “Trump vs. Hawái”⁹⁷³. Esta nueva versión disponía que los países sujetos a la prohibición incluían aquellos con capacidades inadecuadas para el manejo de identidad y el intercambio de información, con base en las consideraciones del Secretario de Seguridad Nacional, el Fiscal General y el Secretario de Estado. Y es que el Capítulo 12 del Título VIII del Código de los Estados Unidos faculta al presidente para suspender la admisión de cualquier categoría de inmigrantes siempre que “considere que la entrada de extranjeros [...] sería perjudicial para los intereses de los Estados Unidos”⁹⁷⁴.

⁹⁶⁸ THE WHITE HOUSE ARCHIVES PRESIDENT TRUMP, 2017. “Executive Order Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States”, del 27 de enero de 2017. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/> [última consulta: 2 de abril de 2023].

⁹⁶⁹ La orden ejecutiva no solo afectó a los refugiados, sino que incluía a cualquier categoría de viajeros con visas de inmigrante, visas de no inmigrante y otras formas de asistencia humanitaria.

⁹⁷⁰ Corea del Norte, Egipto, Irán, Irak, Libia, Mali, Siria, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Yemen.

⁹⁷¹ THE WHITE HOUSE ARCHIVES PRESIDENT TRUMP, 2017. “Executive Order Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States”, del 6 de marzo de 2017. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/> [última consulta: 2 de abril de 2023].

⁹⁷² Para ambos casos, el tribunal de distrito determinó que cualquier demandante podría sostener el reclamo de que la orden es violatoria de la primera enmienda de la Constitución, que versa sobre la libertad de religión, expresión, prensa y reunión (U.S. Const., Amendment II).

⁹⁷³ U.S. SUPREME COURT, “Trump, President of the United States, et al. v. Hawaii et al”, del 26 de junio de 2018. *No. 17-965, 585 U.S. (2018), 138 S. Ct. 2392*.

⁹⁷⁴ 8 U.S.C. § 1182(f).

En el caso “Trump vs. Hawái” se discutió también si la orden era violatoria de otra sección del Código de los Estados Unidos que dispone que “ninguna persona [...] será discriminada en la expedición de una visa de inmigrante debido a su raza, sexo, nacionalidad, lugar de nacimiento o lugar de residencia” (8 U.S.C § 1152(a)).

Durante la presidencia de Donald Trump los solicitantes de refugio de religión distinta al islam tuvieron mayores probabilidades de ser admitidos en comparación con los musulmanes⁹⁷⁵. Del total de admitidos en el año fiscal 2019, por ejemplo, la mayor parte fueron cristianos procedentes de África; en 2016, por el contrario, fueron musulmanes originarios de países de Medio Oriente⁹⁷⁶.

La **eliminación del “Programa de Refugiados y Permisos Humanitarios para Menores Centroamericanos” (CAM)** fue otra de las medidas de la política migratoria “América Primero”. El programa CAM, creado en 2014 durante la administración Obama, permitía a padres de El Salvador, Guatemala y Honduras que residen legalmente en EE. UU., solicitar el reasentamiento como refugiados para sus hijos menores de edad (solteros) no nacidos en Estados Unidos. Además, permitía la libertad bajo caución, de forma automática, para los menores que no fueran elegibles como refugiados⁹⁷⁷. En agosto 2017, el presidente Trump anunció la terminación de la libertad bajo caución del programa CAM⁹⁷⁸, aunque los padres podrían seguir solicitando para sus hijos la libertad bajo caución mediante otras vías. Adicionalmente, en noviembre de 2017, USCIS dejó de procesar solicitudes de refugio, con lo que quedarían eliminados los dos esquemas del programa CAM⁹⁷⁹.

La cancelación del CAM no viola necesariamente las leyes nacionales o los acuerdos internacionales firmados por Estados Unidos en materia de refugio y asilo,

Al respecto, la Corte determinó que las Secciones 8 U.S.C. § 1182(f) y (8 U.S.C § 1152(a)) operan en diferentes esferas: la Sección 1182 define el universo de los inmigrantes que son admisibles en los Estados Unidos (y por lo tanto, elegibles para recibir una visa). Una vez que §1182 establece los límites de admisibilidad en los Estados Unidos, §1152(a)(1)(a) prohíbe la discriminación en la asignación de visas de inmigrantes basadas en la nacionalidad y otros rasgos. La distinción entre admisibilidad (a la cual §1152(a) no aplica) y la emisión de visas (que sí aplica) se desprende del texto de la disposición, que especifica únicamente que sus protecciones se aplican a la “emisión” de visas, sin mencionar la admisibilidad o la entrada. De acuerdo con la Corte, si el Congreso hubiera tenido la intención en §1152(a) de restringir el poder del presidente para determinar quién puede ingresar al país, fácilmente podría haber elegido un lenguaje dirigido a ese fin (*Trump vs. Hawaii, doc. cit.*, opinión de la Corte, sección III, C, p. 22).

A partir del argumento anterior, se ratificó la validez de la orden ejecutiva del presidente Trump.

⁹⁷⁵ PIERCE, S., Y BOLTER, J., *op. cit.*, p. 65.

⁹⁷⁶ REFUGEE PROCESSING CENTER, 2023, *op. cit.*

⁹⁷⁷ U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, 2023, *op. cit.*

⁹⁷⁸ U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, “Termination of the Central American Minors Parole Program”, [CIS NO. 2604–17; DHS DOCKET NO. USCIS–2017–0003], del 16 de agosto de 2017. *Federal Register*, Vol. 82, No. 157, p. 38926.

⁹⁷⁹ Como parte del fallo del caso “S.A. v. Trump” de 2019, se ordenó al Departamento de Seguridad Nacional procesar los más de 2 500 casos pendientes de menores centroamericanos que ya habían sido aprobados para permanecer temporalmente en Estados Unidos al momento de la terminación del programa.

U.S. DISTRICT COURT, Northern District of California, “S.A., et al. v. DONALD J. TRUMP, et al”, del 1 de marzo de 2019. *Case No. 18-cv-03539-LB*.

ya que los padres de los menores podrán solicitar el estatus de refugiado para sus hijos por medio de los canales tradicionales de asilo, con la ayuda de una agencia de reasentamiento designada por el Departamento de Estado. No obstante, la realidad es que las tasas de reasentamiento de refugiados de El Salvador, Guatemala y Honduras son muy bajas debido a que tradicionalmente se les ha considerado, con sus respectivas excepciones, como migrantes económicos en lugar de refugiados. La cancelación del programa CAM, empero, sí afecta el derecho a la familia de los padres que residen legalmente en Estados Unidos, a partir de lo dispuesto en instrumentos de los que Estados Unidos es parte.

1.2.2 Solicitantes de asilo

La cuadragésima quinta administración federal mermó la tradición estadounidense de brindar asilo por medio de medidas como la detención y expulsión de los solicitantes (y, en algunos casos, la devolución a sus países de origen, sin importar el peligro de persecución); la prohibición de elegibilidad para quienes provienen de países de tránsito; y la determinación de números límite sobre cuántas personas pueden presentarse en la frontera a solicitar asilo. A través de programas como “*Remain in Mexico*” y de acuerdos bilaterales con países expulsores, el presidente Trump ha mermado las posibilidades encontrar protección en Estados Unidos para muchos grupos vulnerables.

Por medio de la medida de **suspensión temporal de la concesión de asilo para los arribados de forma indocumentada**, en noviembre 2018, se dio a conocer por medio de una orden ejecutiva que toda persona que cruzara la frontera de forma “ilegal” dejaría de ser elegible para solicitar asilo⁹⁸⁰. No obstante, a través de una orden de restricción temporal emitida diez días después⁹⁸¹ y, finalmente, de la decisión de un juez federal de distrito en agosto 2019, se dictaminó que la medida era violatoria de las leyes federales⁹⁸². Las leyes estadounidenses determinan, que un extranjero puede solicitar asilo independientemente de si la forma de arribo fue

⁹⁸⁰ U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, “Aliens Subject to a Bar on Entry Under Certain Presidential Proclamations; Procedures for Protection Claims” [EOIR Docket No. 18–0501; A.G. Order No. 4327–2018], del 9 de noviembre de 2018. *Federal Register*, Vol. 83, No. 218, p. 55934.

⁹⁸¹ U.S. DISTRICT COURT, Northern District of California, “East Bay Sanctuary Covenant, et al., v. Donald J. Trump, et al.”, del 19 de noviembre de 2018. *Case No. 18-cv-06810-JST (2018)*.

⁹⁸² U.S. DISTRICT COURT, District of Columbia, “O.A., et al., v. Donald J. Trump, et al.”, del 2 de Agosto de 2019. *Civil Action No. 18-2718 (RDM)*.

indocumentada o no. Por otro lado, esta medida era también violatoria de los principios de “no expulsión” y “no devolución”.

Otra de las medidas implementadas en materia de asilo fue la **prohibición de asilo para personas provenientes de países de tránsito**. La administración de Trump anunció, en julio 2019, que serían inelegibles para solicitar asilo todas las personas que, en camino a EE. UU. a través de la frontera sur, hayan pasado por un tercer país que no es su país de origen⁹⁸³, con limitadas excepciones⁹⁸⁴ a discreción del Fiscal General. Tras once meses de implementación, la medida fue bloqueada por un juez federal⁹⁸⁵.

La medida de prohibición de asilo para extranjeros provenientes de un país de tránsito es violatoria de la ley estadounidense en el sentido en que se deniega la oportunidad de solicitar asilo independientemente de si el país de tránsito representa un peligro para el extranjero. Nuevamente, esta medida viola el artículo 33 de la “Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados”.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Filippo Grandi declaró en 2019 que la norma restringe el derecho a solicitar asilo. Además, “pone en peligro el derecho contra la devolución, aumenta significativamente la carga de la prueba sobre los solicitantes de asilo más allá del estándar legal internacional [...] y no se ajusta a las obligaciones internacionales”⁹⁸⁶. Durante los once meses en los que la medida estuvo en vigor, fue utilizada también para ejecutar deportaciones aceleradas de extranjeros que ya tenían solicitudes de asilo válidas en su etapa inicial⁹⁸⁷.

⁹⁸³ U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, “Asylum Eligibility and Procedural Modifications” [EOIR Docket No. 19-0504; A.G. Order No. 4488-2019], del 16 de julio de 2019. *Federal Register*, Vol. 84, No. 136, p. 33829.

⁹⁸⁴ Si solicitaron asilo en el país de tránsito pero fue denegado; si son víctimas de formas graves de trata de personas; o si no pasó por ningún país signatario de la “Convención de Naciones Unidas Contra la Tortura” y/o la “Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados” o su Protocolo.

⁹⁸⁵ U.S. DISTRICT COURT, District of Columbia, “Capital Area Immigrants’ Rights Coalition et al., v. Donald J. Trump et al.”, del 30 de junio de 2020. *Civil Action No. 19-2117 (TJK)*.

⁹⁸⁶ UNHCR, 2019. “UNHCR deeply concerned about new U.S. asylum restrictions” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/news/press/2019/7/5d2cdf114/> [última consulta: 2 de abril de 2023].

⁹⁸⁷ Como resultado, estos solicitantes de asilo que ya habían logrado acreditar el estándar de temor fundado no podían continuar con su solicitud de asilo. Lo único que podían hacer, entonces, era “solicitar la suspensión de la expulsión en virtud de la “Ley de Inmigración y Nacionalidad” y de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura”. Empero, este mecanismo tampoco representa una vía aplicable para muchos solicitantes. De acuerdo con *Human Rights First*, en 2017 solo se concedió la suspensión de expulsión por protección de la “Convención contra la Tortura” al 7% del total de solicitudes.

Los “**Protocolos de Protección a Migrantes (MPP)**” fueron sin duda una de las políticas más cuestionadas de la administración Trump. Mejor conocido como “*Remain in Mexico*”, este protocolo exige que los solicitantes de asilo permanezcan en México durante el periodo de procesamiento de sus solicitudes⁹⁸⁸. En adición, la administración Trump fijó un número máximo de solicitantes que pueden presentarse en la frontera diariamente, con lo que gradualmente se fue incrementando el número de solicitantes de asilo que permanecen en México en espera de presentar sus casos⁹⁸⁹.

En abril 2019, un tribunal de distrito bloqueó el MPP al considerar que carece de protección suficiente contra el retorno de personas a lugares donde enfrentan un riesgo indebido para sus vidas o su libertad⁹⁹⁰. La administración Trump apeló esta decisión por lo que se levantó la suspensión en espera de un fallo definitivo. Sin embargo, en los primeros días de la presidencia de Joe Biden se ordenó al CBP no situar a más personas bajo este programa. Como parte de las prioridades de la agenda, la nueva administración busca no solo revertir la política de Trump sino admitir, con base en las capacidades del programa de asilo, a todas las personas que esperan en México; así como otorgar una segunda oportunidad a los solicitantes cuyas solicitudes fueron rechazadas bajo este programa.

“Los Protocolos de Protección al Migrante” atravesaron un vaivén de suspensiones y reimplementaciones⁹⁹¹. Sin embargo, en agosto de 2022, un juez de distrito levantó la orden que requería que el DHS volviera a implementar los MPP “de buena fe”:

HUMAN RIGHTS FIRST, 2019. “Trump Administration’s Third-Country Transit Bar is An Asylum Banthat Will Return Refugees to Danger” [en línea]. Disponible en: <https://humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/2022/10/Third-Country-Transit-Ban.pdf> [última consulta: 2 de abril de 2023].

⁹⁸⁸ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2019. “Migrant Protection Protocols” [en línea]. Disponible en: <https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols> [última consulta: 2 de abril de 2023].

⁹⁸⁹ Su implementación inició en enero 2019 y, para febrero 2020, ya sumaba más 60 000 solicitantes forzados a permanecer fuera de EE. UU.

NATIONAL IMMIGRANT JUSTICE CENTER, 2020. “A Timeline of the Trump Administration’s Efforts to End Asylum” [en línea]. Disponible en: <https://immigrantjustice.org/timeline-trump-administrations-efforts-end-asylum> [última consulta: 2 de abril de 2023].

⁹⁹⁰ U.S. DISTRICT COURT, District of Columbia, “Innovation Law Lab, et. al., v. Kirstjen Nielsen, et. al.”, del 8 de abril de 2019. *Case No. 19-cv-00807-RS*.

⁹⁹¹ Para más información al respecto, véase: U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2022. “Court Ordered Reimplementation of the Migrant Protection Protocols”, *Archived Content* [en línea]. Disponible en: <https://www.dhs.gov/archive/migrant-protection-protocols> [última consulta: 2 de abril de 2023].

“Las personas ya no se están inscribiendo recientemente en MPP, y las personas que actualmente están en MPP en México serán desafiliadas cuando regresen para su próxima cita programada en la corte. Las personas desafiliadas del MPP continuarán con sus procedimientos de deportación en los Estados Unidos. Los inscritos en el MPP deben seguir las instrucciones en sus documentos judiciales y hojas sueltas para presentarse a la fecha programada en el tribunal según sea necesario”⁹⁹².

Otra medida implementada fueron los **acuerdos de cooperación bilateral en materia de asilo**. Mediante acuerdos bilaterales firmados con El Salvador, Guatemala y Honduras entre julio y septiembre de 2019, las autoridades migratorias estadounidenses pueden enviar a los solicitantes de asilo a dichos países para recibir protección allí, siempre y cuando no sean nacionales del país en cuestión⁹⁹³. Un solicitante puede quedar excluido si demuestra que existe un temor razonable de ser perseguido en dicho país; mientras que los menores acompañados también entran en las categorías de excepción⁹⁹⁴. A través de estos acuerdos, la administración Trump buscó devolver a solicitantes de asilo a lugares donde su vida puede estar en peligro, que es la razón por la que abandonaron sus lugares de origen en primer lugar.

El acuerdo de cooperación en materia de asilo permite a la autoridad migratoria estadounidense enviar a un solicitante de asilo a un país del que otros huyeron, país que carece de sistemas de reasentamiento permanentes y, sobre todo, que no garantizan la no devolución de los solicitantes a su país de origen. Todo ello, en clara violación de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” y de la “Convención contra la Tortura”.

Ahora bien, la administración Trump implementó también **programas de revisión acelerada de solicitudes de asilo en la frontera sur**. En Octubre de 2019 inició la implementación de un programa piloto para la revisión acelerada de

⁹⁹² *Idem.* (Traducción propia).

⁹⁹³ “Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Guatemala on Cooperation Regarding the Examination of Protection Claims”, del 20 de noviembre de 2019. *Federal Register*, Vol. 84, No. 224, p. 64095; “Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Honduras for Cooperation in the Examination of Protection Claims”, del 1 de mayo de 2020. *Federal Register*, Vol. 85, No. 85, p. 25462; “Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of El Salvador for Cooperation in the Examination of Protection Claims”, del 22 de diciembre de 2020. *Federal Register*, Vol. 85, No. 246, p. 83597.

⁹⁹⁴ PIERCE, S., Y BOLTER, J., *op. cit.*, p. 70.

solicitudes de asilo (*The Prompt Asylum Claim Review Program, PACR*⁹⁹⁵), en El Paso, Texas. Mediante estos acuerdos:

“... el DHS buscó completar el proceso de “temor razonable” para ciertas personas dentro de los cinco a siete días de su detención. Para ayudar a acelerar el proceso, estas personas permanecieron bajo la custodia de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) durante el procesamiento de sus evaluaciones, en lugar de ser transferidas al Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE)”⁹⁹⁶.

De acuerdo con un informe de la Oficina del Inspector General del Gobierno de los Estados Unidos⁹⁹⁷, que evaluó la implementación del programa de octubre de 2019 hasta marzo de 2020, cuando fue suspendido debido a la pandemia de Covid-19, los solicitantes de asilo fueron entrevistados por oficiales del CBP en Centros de Detención sin oportunidad de recibir asistencia legal que les permitiera prepararse para sus entrevistas de “temor fundado”⁹⁹⁸. La mayoría tampoco tuvieron oportunidad de presentar sus casos ante un juez de inmigración.

Oficiales de la Patrulla Fronteriza y de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza fueron capacitados para conducir entrevistas de “temor fundado” y apoyar así la labor de los oficiales de asilo del USCIS, con el fin de reducir el retraso en el procesamiento de las solicitudes de asilo. En consecuencia, se observó una disminución en la aprobación de las entrevistas de “temor fundado”; del 100% de las entrevistas aprobadas entre mayo 2019 y mayo 2020, solo el 37% procedieron de los oficiales del CBP y de la Patrulla Fronteriza⁹⁹⁹.

A pesar de la dureza de las medias anteriormente descritas, la **política de tolerancia cero y separación de familias** fue la cara de la política migratoria “América Primero”. En enero de 2018, el entonces Fiscal General Jeff Sessions anunció el inicio de la implementación formal de la política de “tolerancia cero”¹⁰⁰⁰,

⁹⁹⁵ U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, “DHS and DOJ Have Implemented Expedited Credible Fear Screening Pilot Programs, but Should Ensure Timely Data Entry”, del 21 de enero de 2021. *Report to Congressional Requesters, GAO-21-144*, pp. 79.

⁹⁹⁶ *Ibidem*, p. 2. (Traducción propia).

⁹⁹⁷ U.S. OFFICE OF INSPECTOR GENERAL, “DHS Has Not Effectively Implemented the Prompt Asylum Pilot Programs”, del 25 de enero de 2021. *Memorandum for: Troy Miller, Senior Official Performing the Duties of the Commissioner, U.S. Customs and Border Protection. OIG-21-16*, pp. 48.

⁹⁹⁸ *Ibidem*, p. 16.

⁹⁹⁹ PIERCE, S., Y BOLTER, J., *op. cit.*, p. 73.

¹⁰⁰⁰ U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “Zero-Tolerance for Offenses Under 8 U.S.C. § 1325(a)”, del 6 de abril de 2018. *Memorandum for Federal Prosecutors along the Southwest Border, Office of The Attorney General*.

por medio de la cual se permitiría: la detención y expulsión de familias¹⁰⁰¹, menores no acompañados y solicitantes de asilo arribados a EE. UU. por la frontera sur, así como la separación de familias de migrantes y/o solicitantes de asilo detenidos. En verano del mismo año, tras la presión nacional e internacional ejercida por presuntas violaciones a derechos humanos, lo que se discutió en el Congreso de los Estados Unidos e incluso en las Naciones Unidas¹⁰⁰², el presidente Trump dio a conocer que cesaría la detención de menores no acompañados y la separación de familias de migrantes y/o solicitantes de asilo¹⁰⁰³.

Sin embargo, para poder avanzar con los objetivos de la agenda, el Fiscal General ejerció un poder rara vez utilizado para intervenir en varios asuntos de la Junta de Apelaciones de Inmigración¹⁰⁰⁴ y emitió fallos diseñados para incitar a los tribunales de inmigración a acelerar las deportaciones¹⁰⁰⁵. Adicionalmente, se impuso un sistema de cuotas vinculado a las revisiones de desempeño anual de los jueces de inmigración¹⁰⁰⁶.

Ahora bien, en cuanto al incumplimiento de compromisos internacionales, la medida de separación de familias es violatoria del derecho a la familia, reconocido en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” de 1948 así como en el

¹⁰⁰¹ Anteriormente, cuando un extranjero era detenido por la autoridad migratoria, se le concedía la oportunidad de pagar una fianza y esperar en libertad su audiencia de deportación, en un esquema caso por caso, de acuerdo con el perfil y antecedentes del detenido. Esta práctica, que se conoce como “detener y liberar” (*catch and release*), fue implementada durante las administraciones Bush y Obama. Por el contrario, bajo la política de “tolerancia cero” no hay posibilidad de libertad bajo caución, por lo que los inmigrantes deben permanecer en detención hasta el día de su audiencia, incluso si se trata de familias.

¹⁰⁰² En junio de 2018, Ravina Shamdasani, portavoz del ACNUDH, criticó la política de “tolerancia cero” al calificarla como una “injerencia arbitraria e ilegal en la vida familiar” (OHCHR, 2018. “Press briefing note on Egypt, United States and Ethiopia” [en línea], del 5 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/06/press-briefing-note-egypt-united-states-and-ethiopia> [última consulta: 3 de abril de 2023]) y urgió a EE. UU. sobre el cese inmediato de esta medida. Días después, la embajadora de EE. UU. ante Naciones Unidas, Nikki Haley, anunció la retirada del país del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (U. S. MISSION TO THE UNITED NATIONS, 2018. “Remarks on the UN Human Rights Council”, *op. cit.*).

¹⁰⁰³ Aún después de la orden ejecutiva que anunció el cese de la política, el presidente Trump continuó insistiendo en la necesidad de la “tolerancia cero”. Tan solo un día después, expresó a su gabinete que sin esta política “todos vendrían inmediatamente, [...] tomarían sus pequeñas pertenencias y se dirigirían hacia arriba” (UCSB, “Remarks at a Cabinet Meeting and an Exchange with Reporters”, The American Presidency Project [en línea]. Disponible en: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-cabinet-meeting-and-exchange-with-reporters-5> [última consulta: 3 de abril de 2023]).

¹⁰⁰⁴ VILLAZOR, R., Y JOHNSON, K., *op. cit.*, p. 603.

¹⁰⁰⁵ U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “Matter of A-B-, Respondent”, del 11 de junio de 2018. *Interim Decision #3929, 27 I&N Dec. 316 (A.G. 2018)*; U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “Matter of L-A-B-R- et al., Respondents”, del 16 de Agosto de 2018. *Interim Decision #3933, 27 I&N Dec. 405 (A.G. 2018)*; U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “Matter of S-O-G- & F-D-B-, Respondents”, del 18 de septiembre de 2018. *Interim Decision #3937, 27 I&N Dec. 462 (A.G. 2018)*; entre otros.

¹⁰⁰⁶ U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2023. “EOIR Performance Plan”, Executive Office for Immigration Review [en línea]. Disponible en: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1358951/download> [última consulta: 3 de abril de 2023].

“Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” de 1966, como se revisó en el capítulo II. La política de tolerancia cero es además violatoria del “derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”¹⁰⁰⁷, derecho reconocido en el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”¹⁰⁰⁸.

En cuatro años de presidencia, Donald Trump puso fin al liderazgo estadounidense en la admisión y reasentamiento de refugiados; desmanteló el sistema de asilo; criminalizó la protección humanitaria, polarizó la opinión pública respecto de los temas migratorios y, en términos generales, según Nowrasteh y Bier, redujo la inmigración permanente legal desde el extranjero en un 84%¹⁰⁰⁹. Desde la aprobación de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, que permite al presidente suspender la entrada a extranjeros cuando éste los considere perjudiciales para el interés nacional, ningún presidente había aprovechado tanto este recurso como Trump para, prácticamente, “reescribir las leyes de migración”¹⁰¹⁰. Con base en lo anterior, revertir la política migratoria “América Primero” se convirtió en una de las mayores prioridades del sucesor de Donald Trump.

Debe precisarse, no obstante, que durante la presidencia de Donald Trump el apoyo financiero al ACNUR no solo se mantuvo, sino que se incrementó en un 35% al finalizar su mandato, respecto de su primer año de gestión; y en un 30% respecto del último año de su antecesor, lo que demostró un grado de compromiso con la agencia.

2. LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN LA ERA BIDEN (2021-ACTUALIDAD)

Durante la campaña para contender por la cuadragésima sexta administración federal de Estados Unidos, el candidato demócrata Joe Biden fue uno de los mayores críticos de la

¹⁰⁰⁷ “Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos”, *doc. cit.*, parte III, artículo 17.

¹⁰⁰⁸ También es violatoria del “derecho del niño a permanecer con su familia”, contenido en la “Convención sobre los Derechos del Niño”; empero, EE. UU. no es Estado parte de esta convención.

¹⁰⁰⁹ BIER, D., Y NOWRASTEH, A., “Immigration Policy by Presidential Decree”. *CATO Institute* [en línea], *Pandemics and Policy*, 2 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.cato.org/publications/pandemics-policy/immigration-policy-presidential-decree> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰¹⁰ *Idem.*

política migratoria del presidente Donald Trump. La separación de familias en la frontera, los “Protocolos de Protección al Migrante” (MPP), la prohibición temporal de asilo para musulmanes y la suspensión del programa de refugiados fueron las acciones ejecutivas más cuestionadas por el candidato¹⁰¹¹, considerando que Estados Unidos había perdido su posición como líder mundial en asuntos humanitarios. En su campaña, Biden prometió rescindir algunas de estas políticas y hacer de la necesidad de reformar la política migratoria una prioridad de su administración¹⁰¹².

En materia de refugio, el candidato Biden prometió restaurar el sistema de asilo estadounidense, erradicando los MPP y revisando las nacionalidades requeridas de protección, ya fuera mediante TPS, libertad bajo caución o reasentamiento como refugiados. Asimismo, prometió retomar el liderazgo en la protección de refugiados, reactivando el USRAP e incrementando el techo de admisión de refugiados¹⁰¹³. Una de las primeras muestras de compromiso para dar fin a la política migratoria “América Primero” fue la designación de un inmigrante latino en una de las posiciones más importantes de la administración federal. Así, Biden nominó a Alejandro Mayorkas, abogado cubano-estadounidense, como Secretario de Seguridad Nacional (posteriormente ratificado por el Congreso)¹⁰¹⁴.

Joe Biden asumió el cargo como presidente de Estados Unidos el 20 de enero de 2021. En su primer día en el despacho oval, Biden firmó diecisiete acciones ejecutivas para rescindir muchas de las decisiones de su antecesor en materia migratoria¹⁰¹⁵, entre las que destaca una Orden Ejecutiva sobre la “Revisión de las Políticas y Prioridades de Aplicación de la Ley de Inmigración Civil”¹⁰¹⁶. En su primer año como presidente, el número se incrementó a 296¹⁰¹⁷. Entre ellas, destacaron el fin de la prohibición de

¹⁰¹¹ DEMOCRATIC NATIONAL COMMITTEE, 2020. “The Biden Plan for Securing Our Values as a Nation of Immigrants”, *Biden-Harris* [en línea]. Disponible en: <https://joebiden.com/immigration/#> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰¹² *Idem*.

¹⁰¹³ *Idem*.

¹⁰¹⁴ Alejandro Mayorkas se convirtió en el primer inmigrante (y en el primer latino también) en ocupar la posición como Secretario del DHS.

¹⁰¹⁵ THE ECONOMIST, 2021. “Joe Biden terminates much of Donald Trump’s legacy” [en línea]. Disponible en: <https://www.economist.com/united-states/2021/01/30/joe-biden-terminates-much-of-donald-trumps-legacy> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰¹⁶ U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, s.f. “2021 Joseph R. Biden Jr. Executive Orders”, *Federal Register* [en línea]. Disponible en: <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/joe-biden/2021> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰¹⁷ En cambio, durante su primer año, Donald Trump firmó 86 y, durante todo su mandato, 452.

entrada de personas provenientes de países de mayoría musulmana así como la reactivación del programa de reasentamiento de refugiados. Algunas de las acciones previas de Trump fueron fáciles de anular debido a que habían sido ya desafiadas en las cortes. Al respecto, el 80% de las demandas contra los cambios regulatorios de la administración Trump tuvieron éxito, cuando la media en una administración es del 30%¹⁰¹⁸.

En contraste, A. Kumar destaca que la mayoría de las reformas migratorias de la administración Trump han sido difíciles de abordar de inmediato, ya sea a causa de “un congreso recalcitrante, [...] a las barreras legales para la elaboración de normas, las realidades prácticas sobre el terreno o la falta de ancho de banda dada la cantidad de prioridades”¹⁰¹⁹. Para enfrentar los desafíos del proceso de desmantelamiento de las políticas Trumpianas, a un mes de iniciada su presidencia Biden contrató a Lucas Guttentag como asesor en asuntos migratorios para el Departamento de Justicia, quien ya había asumido dicha posición durante la administración Obama. En total, el 30% de las órdenes ejecutivas del primer año de la administración Biden deshicieron o comenzaron a deshacer las políticas de “América Primero”¹⁰²⁰.

2.1 Refugiados

Para su último año fiscal, el presidente Donald Trump había fijado el límite de admisión de refugiados en 15 000, la cifra más baja determinada por un presidente¹⁰²¹. Si bien al inicio de su administración Joe Biden anunció que mantendría dicho límite, en febrero de 2021 anunció su intención de aumentar el techo a 62 500, propuesta que presentó formalmente al congreso en mayo del mismo año¹⁰²². A pesar de que la versión oficial sobre mantener la cifra original de 15 000 admisiones fuera el colapso del sistema de

CHISHTI, M., Y BOLTER, J., “Biden at the One-Year Mark: A Greater Change in Direction on Immigration Than Is Recognized”, *Migration Policy Institute* [en línea], enero 2022, disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-one-year-mark> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰¹⁸ The Economist, 2021, *op. cit.*

¹⁰¹⁹ KUMAR, A., “Biden pledged to undo Trump’s immigration policies. It will take time”. *Político* [en línea], diciembre 2020, disponible en: <https://www.politico.com/news/2020/12/07/biden-trump-immigration-policies-443468> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰²⁰ CHISHTI, M., Y BOLTER, J., *op. cit.*

¹⁰²¹ U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2020. “Report to Congress on Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2021” [en línea]. Disponible en: <https://www.state.gov/reports/report-to-congress-on-proposed-refugee-admissions-for-fy-2021/> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰²² THE WHITE HOUSE, 2021. “Statement by President Joe Biden on Refugee Admissions”, del 3 de mayo de 2021. Disponible en: *The White House Briefing Room* [en línea]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/> [última consulta: 3 de abril de 2023].

procesamiento de asilo por el desmantelamiento llevado a cabo por Trump¹⁰²³, J. Traub afirma que en realidad la administración Biden se abrumó por la gran cantidad de solicitantes llegados a la frontera desde los primeros días de su presidencia¹⁰²⁴. Tras las presión ejercida por una “aparente inconsistencia respecto de su promesa de campaña”¹⁰²⁵, fue que decisión cuadruplicar el techo.

Sin embargo, en el año fiscal 2021 fueron admitidos y reasentados únicamente 11 411 refugiados que, como se mencionó anteriormente, representa la cifra más baja en la historia del USRAP¹⁰²⁶. Empero, para el año fiscal 2022, la administración Biden fijó la admisión en 125 000 refugiados¹⁰²⁷, el techo más alto propuesto hasta ahora. La elevada cifra responde a la intención del presidente de aprovechar todas las vacantes del año fiscal anterior.

S. Pierce y J. Fratzke señalan la dificultad de que el número real de admisiones se incremente considerablemente (comparado, quizá, con las elevadas cifras de la administración de Obama), debido al desmantelamiento temporal del USRAP durante la gestión de Trump. Al término del 2020, casi cien oficinas locales de reasentamiento habían cerrado sus puertas y/o pausado sus actividades. Trump reasignó al personal de dichas oficinas para trabajar en los casos de asilo, lo que “ralentizó el procesamiento de refugiados y se sumó a los crecientes retrasos en el sistema”¹⁰²⁸. En este sentido, Biden ha tenido que contratar y/o reasignar oficiales, lo que implica gestión burocrática. Debido a que los fondos de las agencias de refugiados son directamente proporcionales a los techos establecidos, las oficinas de reasentamiento fueron prácticamente desmanteladas durante la administración Trump. En consecuencia, era menester restablecer las relaciones con las agencias y organizaciones de la sociedad civil que proporcionaban vivienda y empleaban a los refugiados.

¹⁰²³ THE WHITE HOUSE, 2021. “Memorandum for the Secretary of State on the Emergency Presidential Determination on Refugee Admissions for Fiscal Year 2021”, del 16 de abril de 2021. *The White House Briefing Room* [en línea]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰²⁴ TRAUB, J., “Biden’s Immigration Plan Exists on Paper, Not in Reality. *Foreign Policy* [en línea], abril 2021, disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/04/26/bidens-immigration-plan-exists-on-paper-not-in-reality/> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰²⁵ *Idem.*

¹⁰²⁶ REFUGEE PROCESSING CENTER, 2023, *op. cit.*

¹⁰²⁷ U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2021. “Report to Congress on Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2022”, *op. cit.*

¹⁰²⁸ PIERCE, S., Y FRATZKE, S., “Will America Welcome Refugees and Asylees Once Again?” *Foreign Affairs* [en línea], febrero 2021, disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-america-caribbean/2021-02-04/will-america-welcome-refugees-and-asylees-once-again> [última consulta: 3 de abril de 2023].

En febrero de 2021, Biden introdujo la Orden Ejecutiva #141013 con el fin de (1) evitar y minimizar los retrasos en el reasentamiento de refugiados; (2) asegurar la integridad del programa y la seguridad nacional a través de una investigación de antecedentes eficiente; (3) proporcionar garantías procesales para los solicitantes de refugio; (4) restaurar y expandir el USRAP con tecnología y hacerlo a través de la comunidad y el patrocinio privado; y (5) ejecutar eficientemente el programa de Visas Especiales de Inmigrante SIV¹⁰²⁹. Respecto del patrocinio privado, de acuerdo con D. Bier, ha tenido mucho éxito en Canadá durante décadas y, desde 2014, al menos otros siete países han creado alguna versión de patrocinio privado, a recomendación de la ONU¹⁰³⁰.

Otra razón que ha imposibilitado el incremento en el ritmo de procesamiento de las solicitudes de refugio y reasentamiento fue la suspensión del USRAP ocasionada por la pandemia de Covid-19. De hecho, no fue solo Estados Unidos quien suspendió el programa. En marzo de 2020, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Mundial para las Migraciones anunciaron la suspensión temporal de viajes de reasentamiento para refugiados, ante las restricciones de viajes aéreos internacionales. Esta suspensión, que osciló entre los tres y los ocho meses, dependiendo el caso, causó un retraso en el reasentamiento de 10 000 refugiados tan solo en los primeros tres meses¹⁰³¹.

Finalmente, una tercera razón se relaciona con la reconquista del poder por parte de los talibanes en Afganistán. Desde la toma de Kabul en agosto de 2021, Estados Unidos se ha enfocado en evacuar y brindar protección a miles de afganos. Hasta noviembre de 2022, el Departamento de Seguridad Nacional reportaba un total de 70 930 afganos que

¹⁰²⁹ U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, “Executive Order 14013, Rebuilding and Enhancing Programs to Resettle Refugees and Planning for the Impact of Climate Change on Migration”, del 4 de febrero de 2021. *Federal Register*, Vol. 86, No. 25, p. 8839.

¹⁰³⁰ D. Bier destaca que, si bien la propuesta de permitir el reasentamiento de refugiados a partir de fondos privados es un paso importante para fortalecer el USRAP, la orden ejecutiva no proporciona detalles sobre la implementación. Sin embargo, dado que el Departamento de Estado de la administración Obama se había comprometido en 2016 a crear un programa de patrocinio privado, Bier considera que el departamento ya ha resuelto algunos detalles sobre cómo implementarlo. Asimismo, durante el siglo XX, el presidente Ronald Reagan creó una iniciativa para reservar 10,000 plazas de refugiados con patrocinio privado. Esta iniciativa fue posteriormente implementada por su sucesor, George H. Bush. CATO INSTITUTE, 2021. “Biden Tells the State Department to Launch Private Refugee Sponsorship”, disponible en: <https://www.cato.org/blog/biden-tells-state-department-launch-private-refugee-sponsorship> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰³¹ IOM, 2020. “IOM, UNHCR announce temporary suspension of resettlement travel for refugees” [en línea]. Disponible en: <https://www.iom.int/news/iom-unhcr-announce-temporary-suspension-resettlement-travel-refugees> [última consulta: 3 de abril de 2023].

han sido admitidos en Estados Unidos bajo la figura de libertad bajo caución, mediante la Visa Especial de Inmigrante (SIV, por sus siglas en inglés)¹⁰³². Pese a no considerarse formalmente como refugiados y, debido a ello, no sumar en las estadísticas del techo de refugiados, las agencias de refugiados sí han tenido que intervenir en la coordinación para el reasentamiento de los afganos. En este sentido, las agencias de refugiados tienen que procesar a los afganos beneficiados por la visa SIV, en detrimento de los refugiados de otras nacionalidades. En consecuencia, por ejemplo, durante el año fiscal 2022 fueron reasentados únicamente 25 465 refugiados¹⁰³³, del techo de 125 000.

Uno de los logros de la administración de Biden en materia de refugiados es la reinstauración del “Programa CAM de refugio y libertad bajo caución para menores de edad”, suspendido por Trump. Al respecto, el 20 de marzo de 2021 se reabrieron y revisaron los casos que habían quedado pendientes al momento del cierre del programa. Adicionalmente, en septiembre del mismo año se anunció que el USCIS estaba listo para recibir nuevas solicitudes¹⁰³⁴.

2.2 Solicitantes de asilo

Una de las primeras acciones de Joe Biden para restablecer el sistema de asilo estadounidense fue anular los “Protocolos de Protección al Migrante”, que obligaba a los solicitantes de asilo a permanecer en México en espera de ser llamados para una audiencia. No obstante, a finales de 2021 tuvo que reinstaurar los MPP tras una orden judicial¹⁰³⁵. Por otro lado, la administración Biden mantuvo vigente, hasta el 11 de mayo de 2023, el Título 42 de la Sección 265 del Código de los Estados Unidos que permite la suspensión de la entrada de personas e importaciones desde lugares designados para evitar la propagación de enfermedades transmisibles¹⁰³⁶, invocada por su antecesor (aunque Biden dejó fuera de la aplicación de esta medida a los menores no acompañados).

¹⁰³² U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2022. “Operation Allies Welcome Afghan Parolee and Benefits Report”, del 10 de noviembre de 2022. *Fiscal Year 2022 Report to Congress* [en línea]. Disponible en: <https://www.dhs.gov/> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰³³ REFUGEE PROCESSING CENTER, 2023, *op. cit.*

¹⁰³⁴ U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2021. “Restarting the Central American Minors Program” [en línea]. Disponible en: <https://www.state.gov/restarting-the-central-american-minors-program/> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰³⁵ U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2022. “Court Ordered Reimplementation of the Migrant Protection Protocols”, *op. cit.*

¹⁰³⁶ 42 U.S. Code § 265.

Desde que inició la pandemia y hasta finales de 2021, 1.2 millones de personas habían sido devueltas al otro lado de la frontera bajo el Título 42¹⁰³⁷. Sobre la misma línea, D. Bier señala que el número de arrestos en la frontera en los primeros meses de la administración Biden han sido los más altos en quince años. La razón radica en que la gran mayoría de los que cruzan son expulsados inmediatamente a México bajo el Título 42 y, posteriormente, vuelven a cruzar rápidamente. Sin estos cruces repetidos, los primeros meses del año fiscal 2021 se verían casi idénticos al año fiscal 2019 antes de la pandemia¹⁰³⁸. Con relación a ello, A. Serwer afirma que bajo argumento del Título 42, menos del 1% de los solicitantes de asilo llegados a la frontera ha encontrado protección¹⁰³⁹. En cuanto al año fiscal 2022, fueron devueltas 1.5 millones de personas como resultado directo de la aplicación del Título 42¹⁰⁴⁰.

Con la implementación de los MPP y del Título 42, Biden ha expuesto a los solicitantes de asilo a situaciones como violencia, secuestros y a condiciones incluso peores que las de quienes viven en campos de refugiados. Al respecto, la única diferencia entre las expulsiones del MPP y el Título 42 es que los expulsados bajo el MPP reciben una cita en la corte, pero “la inmediatez de su regreso a ciudades peligrosas en México es la misma”¹⁰⁴¹.

Uno de los logros de la administración Biden en materia de asilo ha sido la desestimación de la exclusión de las víctimas de violencia doméstica y de pandillas para calificar como solicitantes de asilo, lo que se anunció en junio de 2021¹⁰⁴². Esta exclusión se encontraba vigente desde junio de 2018, tras la intervención del Fiscal General Jeff Sessions en el “Caso A.B.”, donde anuló la decisión de otorgar asilo a un

¹⁰³⁷ U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, 2023. “Nationwide Enforcement Encounters: Title 8 Enforcement Actions and Title 42 Expulsions”, *CBP Enforcement Statistics* [en línea]. Disponible en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰³⁸ CATO INSTITUTE, 2021. “Border Looks Identical to 2019 Without Repeat Crossers” [en línea]. Disponible en: <https://www.cato.org/blog/border-looks-identical-2019-without-repeat-crossers> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰³⁹ SERWER, A., “The Real Border Crisis. *The Atlantic* [en línea], marzo 2021, disponible en: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/03/which-border-crisis/618420/> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰⁴⁰ U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, 2023. “Nationwide Enforcement Encounters: Title 8 Enforcement Actions and Title 42 Expulsions”, *op. cit.*

¹⁰⁴¹ CATO INSTITUTE, 2021. “Border Looks Identical to 2019 Without Repeat Crossers”, *op. cit.*

¹⁰⁴² U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “Matter of A-B-, Respondent”, del 16 de junio de 2021. *Interim Decision #4019, 28 I&N Dec. 307 (A.G. 2021).*

individuo de El Salvador¹⁰⁴³ buscando limitar la cantidad de migrantes centroamericanos elegibles.

Con la posibilidad de exponenciar la llegada de solicitantes como efecto directo de esta medida, el plan de Biden consiste en procesar las solicitudes de asilo ya sea en el país de origen del solicitante o en México. Si bien esto evitaría el caos en la frontera, deja al solicitante expuesto al peligro del que pretende huir.

A más de dos años del inicio de su administración, existe una desvinculación entre las promesas de campaña y las políticas de asilo de la administración Biden, lo que no corresponde con las acusaciones por parte del partido republicano sobre una “política de puerta abiertas” del presidente demócrata¹⁰⁴⁴. El resultado es “un coro de voces acusando a la administración Biden tanto de ser muy cruel como no lo suficientemente cruel”¹⁰⁴⁵. A pesar de que hasta el momento el plan migratorio del presidente (respecto de sus promesas de campaña) exista más en la teoría que en la práctica, la administración sí ha dado algunos pasos para ampliar la protección humanitaria, específicamente a través de la categoría de “otras formas de ayuda humanitaria” contempladas en la “Ley de Inmigración y Nacionalidad” de 1962. Por ejemplo, ha ampliado la cobertura del Estatus de Protección Temporal, incluyendo a nacionales de Venezuela y Myanmar como potenciales beneficiarios de TPS, lo que representa alrededor de 200 000 nuevos individuos elegibles¹⁰⁴⁶. A través de visas especiales de inmigrantes, por otro lado, está brindando protección a decenas de miles de afganos (70 000 hasta ahora, como se dijo), que huyeron de los talibanes.

Por medio de la ampliación de la elegibilidad para solicitar asilo y del TPS; la reinstauración del CAM; el incremento del techo de refugiados y la figura de libertad bajo caución; Estados Unidos ha extendido la elegibilidad para la protección temporal a 430 000 inmigrantes adicionales¹⁰⁴⁷. Sin embargo, aun con las limitaciones por la pandemia de Covid-19 y por las polarización ideológica y política al interior del país, a

¹⁰⁴³ U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “Matter of A-B-, Respondent”, del 11 de junio de 2018. *Interim Decision #3929, 27 I&N Dec. 316 (A.G. 2018)*.

¹⁰⁴⁴ En noviembre de 2021, la bancada republicana de la Cámara de Representantes de EE. UU. acusó al presidente de poner en peligro la seguridad nacional. El artículo puede consultarse en HOUSE REPUBLICANS, 2021. “Biden’s Open Border Policies Have Deadly Consequences” [en línea]. Disponible en: <https://www.gop.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=222> [última consulta: 3 de abril de 2023].

¹⁰⁴⁵ SERWER, A., *op. cit.*

¹⁰⁴⁶ U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, 2023. “Humanitarian”, *op. cit.*

¹⁰⁴⁷ CHISHTI, M., Y BOLTER, J., *op. cit.*

la administración aún le queda mucho por hacer para cumplir con su agenda humanitaria y para dar, de acuerdo con la intención del propio presidente, un ejemplo para el resto del mundo: “No podemos movilizar a otros países para que cumplan con sus obligaciones humanitarias si nosotros mismos no defendemos nuestros preciados valores democráticos...”¹⁰⁴⁸.

3. ACCIONES DE POLÍTICA MIGRATORIA ESTADOUNIDENSE EN CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN EL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS

Partiendo del hecho de que Estados Unidos votó en contra de la resolución que afirmó el Pacto en diciembre de 2018, como se vio en el capítulo III, cabe preguntarse si el país ha contribuido al cumplimiento de los objetivos del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”, tomando en cuenta además que desde su adopción ha habido un cambio de administración federal en Estados Unidos. A partir de ello, el presente aborda las acciones en materia de política migratoria de EE. UU. que emanan del pacto y/o que inciden en él. La sección 3.1 describe los compromisos adquiridos por Estados Unidos en el “Foro Mundial sobre los Refugiados” de 2019, mientras que la sección 3.2 presenta y analiza el desempeño de dicho país en contraste con el marco de indicadores del PMR.

3.1 Compromisos adquiridos por Estados Unidos en el Foro Mundial sobre los Refugiados

Estados Unidos fue uno de los Estados participantes en el primer “Foro Mundial sobre los Refugiados”, celebrado en diciembre de 2019. De los poco más de 1 400 compromisos declarados durante el foro por los Estados miembros, las organizaciones internacionales y el resto de los participantes, tres emanaron de la delegación estadounidense:

¹⁰⁴⁸ DEMOCRATIC NATIONAL COMMITTEE, 2020, *op. cit.*

1. Abogar por la prevención y reducción de la apatridia y brindar asistencia humanitaria para prevenir y reducir la apatridia (GRF-00995).
2. Promover la meta de lograr reformas legales en los 25 países que poseen leyes de nacionalidad que son discriminatorias de género (GRF-00996).
3. Llevar a cabo una evaluación externa de los esfuerzos del Departamento de Estado para prevenir y reducir la apatridia (GRF-00997)¹⁰⁴⁹.

En diciembre de 2021, ya durante la administración del presidente Joe Biden, se llevó a cabo en Ginebra la “Primera Reunión de Funcionarios de Alto Nivel”, otro de los mecanismos de revisión y seguimiento del Pacto. Durante dicha reunión, EE. UU. reportó el estatus en la implementación de las tres promesas. En cuanto a la primera, afirmó que el país continuó brindando asistencia humanitaria para proteger a las personas apátridas, específicamente a través de contribuciones al ACNUR. Respecto del segundo compromiso, el gobierno estadounidense ha “trabajado con sus representantes en misiones en el extranjero para promover la diplomacia sobre el tema...”¹⁰⁵⁰. Sobre el tercer compromiso, se anunció que la Oficina de Población, Refugiados y Migración de EE. UU. completó la evaluación externa sobre sus esfuerzos para reducir la apatridia.

En el marco de la mencionada reunión de altos funcionarios, la delegación estadounidense también presentó diez nuevos compromisos.

1. Mejorar la capacidad de protección de los refugiados LGBTQI+ a través de capacitación del personal y el desarrollo de capacidades (GRF-01825).
2. Incrementar el reasentamiento y las vías de protección (GRF-01826).
3. Establecer nuevas vías de referencia y patrocinio para los refugiados LGBTQI+ y otros grupos de refugiados vulnerables (GRF-01827).
4. Establecer nuevas asociaciones público-privadas para apoyar el reasentamiento de refugiados afganos en los Estados Unidos (GRF-01828).
5. Compromiso de participación de los refugiados en foros internacionales (GRF-01829).
6. Participar en la “Iniciativa de Autosuficiencia de los Refugiados” (RSRI, por sus siglas en inglés) en su compromiso de promover oportunidades para los refugiados (GRF-01830).

¹⁰⁴⁹ GCR DIGITAL PLATFORM, 2023. *Pledges and Contributions Dashboard*, op. cit.

¹⁰⁵⁰ *Idem*.

7. Continuar trabajando con el Congreso de los Estados Unidos para apoyar los mecanismos de financiamiento en el Grupo del Banco Mundial (GRF-01831).
8. Apoyar al menos diez compromisos existentes relacionados con la inclusión de refugiados y la autosuficiencia durante los próximos dos años (GRF-01832).
9. Presidir la Plataforma Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS) en 2022-2023 (GRF-01833).
10. Adoptar una definición de apatridia para propósitos de inmigración y construir un proceso para hacer determinaciones de apatridia (GRF-01834)¹⁰⁵¹.

Hasta el primer trimestre de 2023, Estados Unidos había reportado avances con respecto de la mayoría de estas promesas, mismas que ya han sido actualizadas en el panel. La “Orden Ejecutiva #141013”¹⁰⁵² presentada por el presidente Biden en febrero de 2021, tenía como objetivo mejorar las capacidades del USRAP, solicitar nuevas formas de patrocinio, aumentar el reasentamiento y ampliar las vías complementarias de protección. Sin embargo, la orden ejecutiva se introdujo antes de la presentación de los compromisos de la nueva administración (diez meses antes), por lo que se infiere que la administración podría etiquetar iniciativas existentes como esfuerzos relacionados con el PMR.

Las acciones implementadas para el cumplimiento de las promesas permiten observar que Estados Unidos apuesta a la diplomacia como principal herramienta (tabla 3), posicionando a las representaciones diplomáticas y al Departamento de Estado como los actores primordiales para la consecución de los objetivos. Un número menor de promesas se enfocan en acciones a implementarse dentro del territorio nacional, ejecutadas por el Departamento de Seguridad Nacional y nuevamente por el Departamento de Estado. Del total de trece promesas, EE. UU. ha completado tres, mientras que una se encuentra en fase de planeación y el resto en progreso.

¹⁰⁵¹ Para consultar la descripción completa de cada compromiso, véase GCR DIGITAL PLATFORM, 2023. *Pledges and Contributions Dashboard*, *op. cit.*

¹⁰⁵² U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, “Executive Order 14013, Rebuilding and Enhancing Programs to Resettle Refugees and Planning for the Impact of Climate Change on Migration”, *doc. cit.*

TABLA 3. AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS DE ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO DEL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS			
Definición compromiso	Estado	Avance	Última actualización
1. Abogar por la prevención y reducción de la apatridia y brindar asistencia humanitaria para prevenir y reducir la apatridia.	En progreso	EE. UU. es miembro activo de la campaña “#IBelong para acabar con la apatridia” ¹⁰⁵³ para el año 2024. En apoyo a esta campaña, el Buró de Población, Refugiados y Migración (PMR) destinó \$1.4 billones de dólares en el año fiscal 2022 y \$1.9 billones en el año fiscal 2021 para apoyar proyectos del “Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia” (como parte de “#IBelong”) en Haití, Líbano, Mauritania, Montenegro, República Centroafricana, República Dominicana, Tailandia, entre otros. Embajadores, funcionarios de USAID y del PRM han contribuido a través de participaciones en foros internacionales sobre la apatridia y mediante visitas a algunos de los mencionados países.	18-Nov-22
2. Promover la meta de lograr reformas legales en los 25 países que poseen leyes de nacionalidad que son discriminatorias de género.	En progreso	A través de diplomacia y recursos financieros, EE. UU. apoya a las OIGs y ONGs que trabajan para erradicar leyes discriminatorias de género. También, busca liderar el derecho de las mujeres a la nacionalidad mediante talleres y apoyando públicamente los esfuerzos de la sociedad civil. Además, participa activamente en foros e iniciativas de la ONU, como el Foro Político de Alto Nivel de la ONU celebrado en julio de 2022.	18-Nov-22
3. Llevar a cabo una evaluación externa de los esfuerzos del Departamento de Estado para prevenir y reducir la apatridia.	Completado	En Abril de 2022 el PMR completó una evaluación externa sobre los esfuerzos para prevenir y reducir la Apatridia. Un mes después, el Subsecretario de Estado adjunto presentó los resultados y algunas recomendaciones al Comité Permanente del ACNUR.	22-Oct-21
4. Mejorar la capacidad de protección de los refugiados LGBTQI+ a través de capacitación del personal y el desarrollo de capacidades.	En planeación	EE. UU. busca implementar una iniciativa conjunta para mejorar las capacidades de protección de las ONG locales hacia la comunidad LGBTQI+, principalmente a través de la capacitación al personal y voluntarios de dichas organizaciones. Se busca que la iniciativa se implemente con el ACNUR.	10-Jun-22
5. Incrementar el reasentamiento y las vías complementarias de protección.	En progreso	El USRAP buscó incrementar las remisiones, entrevistas y controles de seguridad de solicitantes para alcanzar la meta de 125 000 admisiones de refugiados para el año fiscal 2022. También ha contratado a organizaciones socias para acelerar el procesamiento de las solicitudes.	10-Jun-22
6. Establecer nuevas vías de referencia y patrocinio para los refugiados	En progreso	El Departamento de Estado está implementando un nuevo proceso de remisiones desde ONGs, con enfoque en poblaciones desatendidas y de difícil acceso, como los refugiados LGBTQI+ a nivel mundial y los afganos LGBTQI+. EE. UU. también	10-Jun-22

¹⁰⁵³ Para conocer sobre la campaña “#IBelong”, véase ACNUR, 2023. “#IBelong: Campaña para Acabar con la Apatridia”, *Comité Español ACNUR* [en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/ibelong-campana-para-acabar-con-la-apatridia-5b32bf224.html> [última consulta: 4 de abril de 2023].

LGBTQI+ y otros grupos de refugiados vulnerables.		se está preparando para lanzar un programa piloto para el patrocinio privado de refugiados. Esto incluye un componente de identificación vinculado a una nueva categoría de acceso de prioridad 4 (P-4) que permitirá a los patrocinadores privados derivar y patrocinar refugiados LGBTQI+ y otros grupos vulnerables de refugiados.	
7. Establecer nuevas asociaciones público-privadas para apoyar el reasentamiento de refugiados afganos en los Estados Unidos.	Completado	Estados Unidos estableció nuevas asociaciones público-privadas para apoyar a los afganos llegados en 2022, a través del programa “ <i>Welcome.US</i> ” (generando millones de dólares en recursos, bienes y servicios donados por el sector privado) y el <i>Community Sponsorship Hub</i> (donde particulares formaron “círculos de patrocinadores” en todo el país).	10-Jun-22
8. Compromiso de participación de los refugiados en foros internacionales.	En proceso	Estados Unidos identificó organizaciones dirigidas por refugiados para proveerles pequeñas subvenciones. Asimismo, buscó apoyar el establecimiento de Grupos Nacionales de Referencia para garantizar que las organizaciones dirigidas por refugiados estén representadas en ellos. Sobre este punto, EE. UU. se ha reunido con representantes de <i>Independent Diplomat</i> y del <i>Global Refugee-led Network</i> para elaborar estrategias a seguir.	22-Nov-22
9. Participar en la “Iniciativa de Autosuficiencia de los Refugiados” (RSRI) en su compromiso de promover oportunidades para los refugiados.	Completado	Estados Unidos financia la “Iniciativa de Autosuficiencia de los Refugiados”. La RSRI está conformada por 40 organizaciones que buscan promover las oportunidades de los refugiados, principalmente a través del apoyo a las comunidades de acogida. Para medir los resultados, la RSRI creó un “índice de autosuficiencia” de los hogares de los refugiados ¹⁰⁵⁴ .	10-Jun-22
10. Continuar trabajando con el Congreso de los Estados Unidos para apoyar los mecanismos de financiamiento en el Grupo del Banco Mundial.	En progreso	Estados Unidos continúa identificando oportunidades para apoyar el Mecanismo Global de Financiamiento Concesional (GCFE) y la Ventana para Comunidades de Acogida y Refugiados (WHR), ambas iniciativas del Banco Mundial. En 2020 y 2021, Estados Unidos aportó \$61,8 millones para apoyar proyectos del GCFE en Colombia. En la “Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección” de Junio de 2022, el presidente Biden anunció planes para trabajar con el Congreso para proporcionar \$25 millones al GCFE.	18-Nov-22
11. Apoyar al menos 10 compromisos existentes relacionados con la inclusión de refugiados y la autosuficiencia durante los próximos dos años.	En progreso	Estados Unidos está finalizando una lista de posibles compromisos, a cumplirse para diciembre de 2023. La identificación de posibles compromisos coincidentes está en marcha.	18-Nov-22
12. Presidir la Plataforma Marco	En progreso	EE. UU. asumió el cargo de presidente de la “Plataforma de Apoyo MIRPS” en julio de 2022 y	10-Jun-22

¹⁰⁵⁴ Para conocer más sobre la “Iniciativa de autosuficiencia de los refugiados” véase REFUGEE SELF-RELIANCE INITIATIVE (2023). *About* [en línea]. Disponible en: <https://www.refugeeselfreliance.org/> [Consulta: 4 de abril de 2023].

Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS) en 2022-2023.		tiene la intención de organizar un evento de alto nivel en septiembre como el primer evento de plataforma de soporte MIRPS de alto nivel de Estados Unidos y trabajará con el ACNUR para desarrollar un plan de trabajo.	
13. Adoptar una definición de apatridia para propósitos de inmigración y construir un proceso para hacer determinaciones de apatridia.	En progreso	Estados Unidos formó un grupo de trabajo interno sobre apatridia y concluyó dos sesiones técnicas con ACNUR sobre la construcción de un proceso para tomar determinaciones de apatridia. EE. UU. ha realizado una solicitud a las Consultas Intergubernamentales sobre Migración, Asilo y Refugiados (IGC, por sus siglas en inglés) sobre las mejores prácticas y está examinando activamente opciones para construir un proceso interno que incorpore los hallazgos de apatridia dentro del contexto de ciertas adjudicaciones individuales de beneficios de inmigración.	18-Nov-22

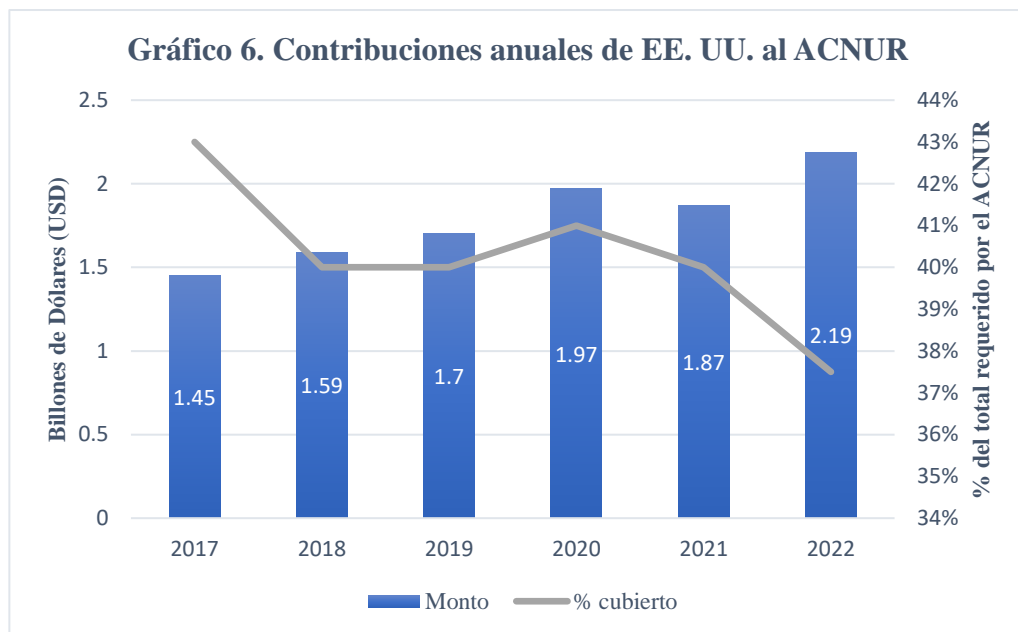
Elaboración propia a partir de GCR DIGITAL PLATFORM, 2023, *Pledges and Contributions Dashboard*. (Traducción propia).

En términos de contribuciones financieras, las aportaciones de Estados Unidos han sido clave para la ejecución de los programas y tareas diarias del ACNUR. En 2021, destinó un total de 1.8 billones de dólares, lo que representó alrededor del 40% de las contribuciones recibidas por el ACNUR para ese año. El segundo mayor contribuyente, Alemania, destinó apenas 488 348 148 dólares¹⁰⁵⁵. Para 2022, aportó \$2.19 billones para el presupuesto de la agencia¹⁰⁵⁶, un 38% del total de contribuciones.

Las cifras anteriores continúan posicionando a Estados Unidos como el principal donante del ACNUR, tendencia que se ha mantenido incluso durante la administración de Donald Trump, como se evidencia en el gráfico 6. De hecho, el mismo gráfico permite observar desde 2017 (primer año desde la Declaración de Nueva York) hasta 2022, se ha dado un incremento que oscila entre el 10% y el 15% respecto de cada año anterior. Aunado a ello, brinda apoyo financiero para contratación de personal y para construcción de instalaciones del ACNUR alrededor del mundo; además de supervisar directamente algunos de los programas en países como Myanmar, Nepal, República Dominicana y Sudán, para asegurar el uso eficiente de los recursos y para animar a otros países a hacer más por los refugiados.

¹⁰⁵⁵ UNHCR, 2023. *Operational Data Portal*, *op. cit.*

¹⁰⁵⁶ UNHCR, 2023. “Budget and Expenditure”, *op. cit.*



Elaboración propia a partir de UNHCR, 2023, “Donor Profiles”.

Hasta el momento, la protección de los refugiados ha permanecido como una constante en Estados Unidos. Sin embargo, Estados Unidos ha perdido terreno en su posición de liderazgo como el país con mayores tasas de reasentamiento, liderazgo que Biden ha intentado recuperar pero que será muy difícil de lograr al menos si no es reelegido para un segundo mandato. Por otro lado, la intención de restaurar el sistema de asilo aún no se ha materializado; éstos son dos de los objetivos fundamentales del PMR.

3.2 Desempeño de Estados Unidos con base en el “Marco de Indicadores del PMR”

El “Marco de Indicadores” está conformado por quince constructos relacionados con los cuatro objetivos del PMR, como se vio en el capítulo III. Aunque orientativo, permite cuantificar el avance en el cumplimiento de los objetivos. Para analizar el desempeño de Estados Unidos, con base en lo estipulado en la metodología de la presente investigación, se tomarán en cuenta únicamente los indicadores sobre los cuales (1) el país puede incidir directamente y/o (2) existen datos o estadísticas oficiales. A partir de ello, se excluyen los siguientes:

- Indicador 1.1.2. Número de donantes que brindan Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los refugiados y las comunidades de acogida o en beneficio de ellos en el país de acogida de refugiados.
- Indicador 1.2.2. Número de socios que apoyan los arreglos nacionales en el país de acogida de refugiados.
- Indicador 2.1.1. Proporción de refugiados que tienen acceso a un trabajo decente.
- Indicador 2.2.1. Proporción de niños refugiados matriculados en el sistema educativo nacional, primaria y secundaria.
- Indicador 2.2.2. Proporción de la población de refugiados y de la comunidad de acogida que vive por debajo del umbral de pobreza nacional del país de acogida.
- Indicador 3.1.2. Número de países que reciben solicitudes de reasentamiento de ACNUR del país anfitrión.
- Indicador 4.1.2. Número de donantes que brindan Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los refugiados repatriados o en beneficio de ellos en el país de origen.
- Indicador 4.2.1. Número de refugiados que regresan a su país de origen.
- Indicador 4.2.2. Proporción de repatriados con documentación y credenciales legalmente reconocidas.

Partiendo de la premisa de que algunos de los resultados esperados del pacto van más allá de la voluntad y/o de las capacidades individuales de los actores participantes, el retorno de un refugiado a su país de origen no depende de Estados Unidos. Si bien éste puede apoyar a mejorar las condiciones en el país expulsor a través de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), demostrar que existe una relación directamente proporcional entre la AOD y el retorno del refugiado es materia compleja (por ello, se excluyen los indicadores 4.1.2, 4.2.1 y 4.2.2). Por otra parte, el número total de donantes, socios y países que reciben solicitudes de reasentamiento no está supeditado a la voluntad estadounidense (excluyendo así los indicadores 1.1.2, 1.2.2 y 3.1.2), aunque Estados Unidos puede fomentar la participación mediante sus misiones diplomáticas. Finalmente, con base en la respuesta recibida por parte de funcionarios de la Oficina de Estadísticas de Inmigración del Departamento de Seguridad Nacional, así como del Buró de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado¹⁰⁵⁷, no existen

¹⁰⁵⁷ Así mismo, se estableció contacto con el *Migration Policy Institute*, que confirmó que en Estados Unidos los datos de población mencionados no están desglosados por categoría migratoria de refugiado o algún otro estatus de protección temporal.

estadísticas socioeconómicas sobre los refugiados en Estados Unidos (por tal, se excluyen los indicadores 2.1.1, 2.2.1 y 2.2.2).

De esta forma, los indicadores que se tomarán en cuenta para analizar el desempeño de Estados Unidos en torno al Pacto, son:

- Indicador 1.1.1. Volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proporcionada a los refugiados y las comunidades de acogida o en beneficio de ellos en el país de acogida de refugiados.
- Indicador 1.2.1. Proporción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proporcionada a los refugiados y las comunidades de acogida, o en beneficio de ellos, canalizada a los agentes nacionales en el país de acogida de refugiados.
- Indicador 2.1.2. Proporción de refugiados que pueden moverse libremente dentro del país de acogida.
- Indicador 3.1.1. Número de refugiados que partieron del país de acogida para su reasentamiento.
- Indicador 3.2.1. Número de refugiados admitidos por vías complementarias desde el país de acogida.
- Indicador 4.1.1. Volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proporcionada a los refugiados retornados en el país de origen o en beneficio de ellos.

En línea con el primer “Reporte de Indicadores del Pacto Mundial sobre los Refugiados”¹⁰⁵⁸, publicado por ACNUR en noviembre de 2021, se tomarán para el análisis los años 2015-2021, a saber, desde dos años previos al inicio de la implementación del PMR, para poder realizar un contraste entre las cifras *pre-PMR* e *in-PMR*. Para algunos indicadores se incluirán las estadísticas del 2022, en función de la disponibilidad de los datos.

¹⁰⁵⁸ UNHCR, 2021. “Global Compact on Refugees Indicator Report 2021” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/global-compact-refugees-indicator-report/> [última consulta: 4 de abril de 2023].

3.2.1 Ayuda Oficial al Desarrollo proporcionada a los refugiados y las comunidades de acogida o en beneficio de ellos en el país de acogida de refugiados (indicadores 1.1.1 y 1.2.1)

Para contribuir al objetivo de aliviar las presiones en los países de acogida (objetivo número 1), el PMR busca incrementar el número de donantes y facilitar así recursos a los refugiados y a las comunidades de acogida. En función de ello, el indicador 1.1.1 mide el volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proporcionada a, o para el beneficio de, refugiados y comunidades en el país de acogida en el que se encuentre el refugiado¹⁰⁵⁹.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC, por sus siglas en inglés)¹⁰⁶⁰ de la OCDE define la AOD como los flujos (bilaterales o multilaterales) hacia países, territorios e instituciones multilaterales de desarrollo, proporcionados por agencias oficiales (gobiernos de distintos niveles) y encaminados a la promoción del desarrollo y bienestar económico¹⁰⁶¹ de los países menos desarrollados¹⁰⁶² y/ en vías de desarrollo¹⁰⁶³. La AOD está generalmente compuesta por los siguientes rubros: (a) proyectos bilaterales de desarrollo y de cooperación técnica; (b) asistencia multilateral, (c) ayuda humanitaria, (d) recursos proporcionados a refugiados y comunidades de acogida, y (e) subvenciones para alivio de la deuda. Partiendo de un

¹⁰⁵⁹ UNHCR, 2019. “The Global Compact on Refugees Indicator Framework”, *op. cit.*

¹⁰⁶⁰ Creado en 1961, el Comité de Ayuda al Desarrollo es el foro internacional más importante para promover la cooperación para el desarrollo. Actualmente está conformado por 30 países proveedores de AOD, entre los que destacan Australia, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, España, Estados Unidos, Noruega, Suecia y la Unión Europea como bloque. Adicionalmente, los países miembros de la OCDE que no forman parte del DAC pueden participar como observadores, también así los bancos regionales e internacionales de desarrollo (como el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo) y algunas agencias e instituciones del sistema de Naciones Unidas (como el Programa de Naciones para el Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional).

Para más información sobre el DAC véase OECD, 2022. “DAC List of ODA Recipients”, *Development Assistance Committee* [en línea]. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm> [última consulta: 4 de abril de 2023].

¹⁰⁶¹ OECD, 2023, “Official development assistance (ODA)”, *OECD Library* [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/5136f9ba-en> [última consulta: 4 de abril de 2023].

¹⁰⁶² Naciones Unidas define a los países menos desarrollados (LDC, por sus siglas en inglés) como países de bajos ingresos que enfrentan graves obstáculos estructurales para el desarrollo sostenible, altamente vulnerables a los impactos económicos y ambientales y con bajos niveles de capital humano. Actualmente, 46 Estados miembros de la ONU son considerados como LDC, lista que se somete a revisión cada 3 años por el Comité de Políticas de Desarrollo de Naciones Unidas.

UN, s.f. “Least Developed Countries (LDCs)”, *Department of Economic and Social Affairs* [en línea]. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html> [última consulta: 4 de abril de 2023].

¹⁰⁶³ Un país deja de ser elegible para recibir AOD cuando “ha superado el umbral de ingresos altos durante tres años consecutivos” OECD, 2022. “DAC List of ODA Recipients”, *op. cit.*

acuerdo vigente desde 1970, se espera que cada miembro del DAC asigne el 0.7% de su Producto Nacional Bruto (PNB) para Ayuda Oficial al Desarrollo.

Estados Unidos ha sido proveedor de AOD desde la creación de la OCDE en 1961 y ha fungido como miembro del DAC desde el mismo año. Históricamente y de la administración en turno, ha sido y se ha mantenido como el mayor donante de AOD. En 2022, por ejemplo, designó un total de \$55.3 billones de dólares (precios constantes), seguido por Alemania con \$35 billones, la Unión Europea (como bloque) con \$23.1 billones y Japón con \$17.5 billones¹⁰⁶⁴. No obstante, como porcentaje del PNB, la cifra destinada por EE. UU. representó apenas el 0.22% del PNB, por lo que no cumplió con la meta establecida de 0.7%¹⁰⁶⁵. Lo mismo ha ocurrido desde 1961, a saber, que es el mayor donante en términos brutos pero no así como porcentaje del PNB.

Para la medición del indicador 1.1.1 se considera el volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo proporcionada a (o en beneficio de) los refugiados y las comunidades de acogida dentro de los países que acogen refugiados. La AOD para refugiados es el gasto oficial para el sustento de los refugiados (alimentos, vivienda, transporte, etc.) durante los primeros doce meses desde la llegada del refugiado al país miembro de la OCDE que lo acoge¹⁰⁶⁶. Al respecto, en 2021 Estados Unidos asignó \$1.44 billones de dólares¹⁰⁶⁷, la cifra más baja desde 2015 (tabla 4) y de lo que va de la administración Biden¹⁰⁶⁸. Por el contrario, 2022 fue el año en el cual EE. UU. designó la mayor cantidad neta de AOD para refugiados, dentro del periodo estudiado, con \$6.64 billones de dólares¹⁰⁶⁹.

¹⁰⁶⁴ OECD, 2023, “Official Development Assistance (ODA)”, *op. cit.*

¹⁰⁶⁵ Para 2022, la media de AOD como porcentaje del PNB fue de 0.36% entre los países miembros del DAC. Los únicos países que destinaron un monto igual o superior al 0.7% de su PNB fueron Luxemburgo, Noruega, Suecia, Alemania y Dinamarca.

Idem.

¹⁰⁶⁶ Se trata del concepto de “*in-donor Refugee costs*”, uno de los componentes de la “Ayuda Oficial al Desarrollo”.

¹⁰⁶⁷ OECD STAT, 2023. “Total flows by donor” [en línea]. Disponible en: <https://stats.oecd.org/> [última consulta: 4 de abril de 2023].

¹⁰⁶⁸ Las partidas presupuestarias para un año determinado son fijadas antes del cierre del año fiscal previo, por lo que los montos para el primer año de la administración Biden (2021) fueron aún determinados por la administración Trump.

¹⁰⁶⁹ OECD STAT, 2023. “Total flows by donor”, *op. cit.*

TABLA 4
AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DESTINADA A REFUGIADOS PROPORCIONADA POR ESTADOS UNIDOS, 2015-2022

Año	AOD destinada a refugiados (billones de dólares, precios constantes)	Total de AOD donada por Estados Unidos (billones de dólares, precios constantes)	% de AOD destinada a refugiados (del total de AOD)
2015	\$1.30 billones	\$33.64 billones	3.86%
2016	\$1.82 billones	\$37.52 billones	4.85%
2017	\$1.53 billones	\$37.18 billones	4.11%
2018	\$1.67 billones	\$35.18 billones	4.74%
2019	\$1.90 billones	\$33.89 billones	5.60%
2020	\$1.50 billones	\$35.57 billones	4.21%
2021	\$1.44 billones	\$40.68 billones	3.53%
2022	\$6.64 billones	\$55.3 billones	12%

Elaboración propia a partir de las bases de datos de OECD STATISTICS, 2023.

El vertiginoso aumento del 461% en la AOD para refugiados en 2022 responde, principalmente, al interés de Estados Unidos para aliviar la crisis de refugiados ucranianos, lo que le ha permitido admitir a más de 250 000 no solo bajo la categoría de refugiados sino mediante otras formas de ayuda humanitaria, como la expedición de un visado especial.

Debido a que el volumen neto de Ayuda Oficial al Desarrollo depende no solo de la voluntad del donante sino del tamaño de su economía y de sus capacidades técnicas, el PMR mide también la proporción de AOD destinada a los refugiados y a las comunidades de acogida, a través del indicador 1.2.1. Sobre éste, se observa nuevamente que 2015 fue el año con el desempeño más bajo, donde el porcentaje de AOD para los refugiados representó el 3.5% del total de Ayuda al Desarrollo para ese año; mientras que el año con el mayor porcentaje fue también 2022, con 12%.

A pesar de ser el país con las mayores cifras netas de Ayuda Oficial al Desarrollo, no es el que más destina en beneficio de los refugiados (en el país de donante). En comparación con otros miembros del DAC que también forman parte del PMR, se observa que entre 2018 y 2021¹⁰⁷⁰ algunos de ellos destinaron más recursos a los refugiados tanto en términos netos como proporcionales (tabla 5). En

¹⁰⁷⁰ Como se explicó en la metodología, para contrastar el desempeño de Estados Unidos respecto de otros miembros del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” se toman los montos destinados a AOD desde 2018, año en que se afirmó el PMR.

2018 por ejemplo, Alemania asignó \$3.87 billones de dólares¹⁰⁷¹, lo que representó el 15.4% del total de su AOD. Para el 2022, Italia designó el 22.7%, aunque en términos netos fue menos de lo asignado por EE. UU. en cualquier año desde el inicio del PMR. Otros ejemplos son Canadá y España, que han aportado montos bajos en comparación con otros miembros, pero en términos porcentuales han destinado hasta el 12.4% y 20.2%, respectivamente.

TABLA 5
AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DESTINADA A REFUGIADOS PROPORCIONADA POR 5 MIEMBROS DEL DAC, 2018-2021

Año	2018			2019			2020			2021			2022		
País	AODt	AODr	%	AODt	AODr	%	AODt	AODr	%	AODt	AODr	%	AODt	AODr	%
Alemania	25	3.8	15.4	25.2	3.1	12.5	28.7	2.6	9.1	30.1	2.5	8.3	35	4.4	12.5
Canadá	4.6	0.5	10.8	4.7	0.4	10	5	0.6	12.4	5.4	0.4	7.3	7.8	0.9	12
España	2.8	0.2	9.5	3	0.3	10.1	2.9	0.2	6.5	3.3	0.2	6.2	4.2	0.8	20.2
Estados Unidos	35.1	1.6	4.7	33.8	1.9	5.6	35.5	1.5	4.2	40.6	1.4	3.5	55.3	6.6	12
Italia	5.1	1.1	21	4.5	0.4	10	4.2	0.2	5.3	5.7	0.5	9.2	6.5	1.5	22.7

Nomenclatura:

AODt: Total de AOD proporcionada por un miembro del DAC en un año determinado (cifras expresadas en billones de dólares estadounidenses).

AODr: Total de AOD por un miembro del DAC en un año determinado, destinada a los refugiados en el país de acogida (cifras expresadas en billones de dólares estadounidenses).

%: porcentaje de AOD destinada a refugiados respecto de la AOD total proporcionada por un miembro del DAC en un año determinado.

Elaboración propia a partir de las bases de datos de OECD STATISTICS, 2023.

Como puede observarse, la AOD otorgada por Estados Unidos en el periodo 2018-2022 coloca a Estados Unidos en segundo lugar, detrás de Alemania (\$13.1 billones de dólares vs. \$16.4. billones de dólares, a precios constantes). Esto representa el 17.5% del total del DAC para esos años¹⁰⁷². En cuando a términos proporcionales, Estados Unidos destina más ayuda al desarrollo respecto de otros miembros como Corea, Eslovaquia, Hungría y Portugal. Otros miembros como Australia e Israel, incluso, no asignan AOD para los refugiados¹⁰⁷³.

¹⁰⁷¹ OECD STAT, 2023. "Total flows by donor", *op. cit.*

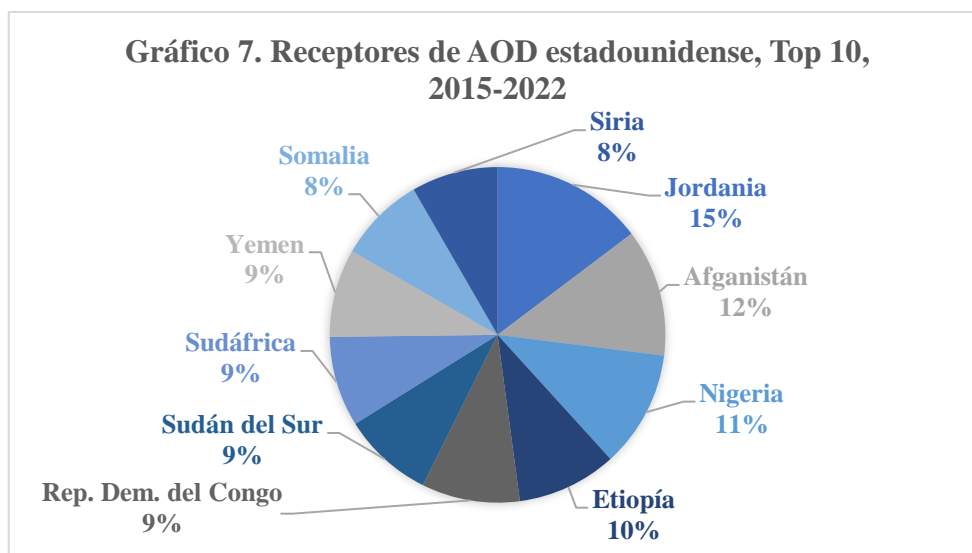
¹⁰⁷² *Ibidem.*

¹⁰⁷³ OECD STAT, 2023. "Total flows by donor", *op. cit.*

3.2.2 Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proporcionada a los refugiados retornados en el país de origen o en beneficio de ellos (indicador 4.1.1)

La repatriación voluntaria no es solo la solución duradera más deseada para el régimen internacional de protección de los refugiados, sino el fin mismo del régimen. Sin embargo, debe llevarse a cabo únicamente si las circunstancias en el país de origen lo permiten y, sobre todo, si el peligro de persecución para el refugiado ha cesado. En virtud de mejorar las condiciones en el país de origen, los Estados miembros destinan AOD hacia el país de origen o en beneficio de ellos (indicador 4.1.1).

La mayor parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo proporcionada por Estados Unidos está dirigida a socios bilaterales, con una media del 67% desde 2015¹⁰⁷⁴. Entre ellos, los 10 mayores receptores de la AOD estadounidense entre 2015 y 2022 son: Afganistán, Etiopía, Jordania, Kenia, Nigeria, la República Democrática del Congo, Siria, Somalia, Sudán del Sur, Sudáfrica y Yemen (gráfico 7). Como caso particular, Ucrania se encuentra en la lista desde 2022. A través de su agencia para el desarrollo (USAID), desde el inicio de la invasión ha destinado \$9.88 billones de dólares en ayuda económica a Ucrania¹⁰⁷⁵, si bien no todo corresponde al rubro de ayuda humanitaria.



Elaboración propia a partir de las bases de datos de OECD STATISTICS, 2023.

¹⁰⁷⁴ El resto son fondos multilaterales proporcionados principalmente, en el caso de Estados Unidos, a través de agencias de Naciones Unidas, ya sean etiquetados (media 19%) o no (media 14%).

¹⁰⁷⁵ USAID, 2023. "Where we work, Europe and Eurasia, Ukraine" [en línea]. Disponible en: <https://www.usaid.gov/ukraine> [última consulta: 4 de abril de 2023].

Como se mencionó en párrafos anteriores, la AOD proporcionada por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE está categorizada en cinco rubros, incluyendo la ayuda proporcionada en beneficio de los refugiados en los países de acogida que son miembros del comité. Debido a que no existe un rubro sobre ayuda en beneficio de los refugiados en los países de origen, se considera para este indicador la AOD global.

En 2021, el ACNUR publicó el primer “Reporte de Indicadores del Pacto Mundial sobre los Refugiados”, un informe global sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos del PMR. Sobre la AOD en beneficio de los refugiados, el informe destaca que cinco de los diez principales países de retorno entre 2016 y 2020 (Afganistán, Mali, República Centroafricana, República Democrática del Congo y Siria) se encontraban también entre los diez principales receptores de AOD bilateral para países de origen, según lo reportado a la OCDE por los propios miembros del DAC. Por el contrario, Chad, Cuba, Irak, Myanmar y Palestina estuvieron entre los principales receptores de AOD bilateral para países de origen, pero no ocupan los primeros lugares como países de retorno¹⁰⁷⁶.

En el caso del *top* diez de socios bilaterales a los que Estados Unidos destina Ayuda Oficial al Desarrollo, se observa que todos son considerados como países catalizadores de refugiados, con excepción de Jordania y Sudáfrica. De los diez países, siete se encuentran en la lista de los principales países de retorno¹⁰⁷⁷, a saber, Afganistán, Nigeria, República Democrática del Congo, Siria, Somalia, Sudán y Sudán del Sur¹⁰⁷⁸.

Desde 2015 EE. UU. ha sido el mayor donante de recursos para “situaciones de refugiados”, que va dirigida principalmente a países en vías de desarrollo con situaciones de refugiados (ya sean de origen o de acogida)¹⁰⁷⁹. Las aportaciones estadounidenses representan el 30% del total entre los países miembros del DAC. Le siguen Alemania con el 18% y la Unión Europea como bloque con el 15%¹⁰⁸⁰. De

¹⁰⁷⁶ UNHCR, 2021. “Global Compact on Refugees Indicator Report 2021”, *op. cit.*

¹⁰⁷⁷ Todos ellos, con excepción de Nigeria, se encuentran en el Top 10 global de países de retorno.

¹⁰⁷⁸ UNHCR, 2023. *Refugee Data Finder Portal*, *op. cit.*

¹⁰⁷⁹ A diferencia de la AOD en beneficio de los refugiados en los países de acogida que son miembros del DAC, que responde directamente al concepto de “*in-donor Refugee costs*”, uno de los componentes de la “Ayuda Oficial al Desarrollo”. Como se explicó anteriormente, los costos de los refugiados en los países donantes son los gastos oficiales para el sustento de los refugiados durante los primeros doce meses desde su llegada al país miembro del DAC.

¹⁰⁸⁰ OECD STAT, 2023. “Total flows by donor”, *op. cit.*

esta forma, se observa que dos terceras partes del total de los recursos destinados a situaciones de refugiados provienen únicamente de tres Estados, en los que recae la mayor parte de la “responsabilidad financiera compartida” a través de la AOD en el marco del Pacto Mundial sobre Refugiados”¹⁰⁸¹.

3.2.3 Libertad de tránsito para los refugiados en el país de acogida (indicador 2.1.2)

La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951” dispone, en su artículo 26, que los Estados parte concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio el derecho de viajar libremente por él, en las mismas condiciones otorgadas a los extranjeros en general¹⁰⁸². Lo mismo dispone el artículo 12 del “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” de 1966, del que Estados Unidos también es parte, agregando que toda persona que se halle legalmente dentro del territorio puede además escoger libremente el lugar de su residencia¹⁰⁸³. No obstante, este artículo estipula que se permitirán excepciones por motivos de seguridad nacional, orden público, salud y/o moral pública, siempre y cuando no violenten otros derechos reconocidos en el propio pacto.

En lo que respecta a la legislación interna de Estados Unidos, el Artículo IV de la Constitución de 1787 (vigente) determina que “los ciudadanos de cada estado tendrán derecho en los demás (estados) a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de éstos”¹⁰⁸⁴. Si bien el texto de 1787 no especifica los privilegios e inmunidades a considerar, la jurisprudencia estadounidense reconoce a la libertad de tránsito como parte de éstos. En “*Corfield vs. Coryell*”¹⁰⁸⁵ de 1823, la Corte concluyó que los privilegios e inmunidades son por naturaleza derechos fundamentales. A su vez, los derechos fundamentales están reconocidos en el Artículo IV de la Constitución de la Confederación de 1777 (la predecesora de la Constitución de 1787), que establece que el pueblo de cada estado tendrá libre ingreso y regreso hacia y desde cualquier otro estado, y disfrutará en él de todos los privilegios de tráfico y

¹⁰⁸¹ *Idem.*

¹⁰⁸² Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo V, artículo 26.

¹⁰⁸³ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, parte III, artículo 12, párrafo 1.

¹⁰⁸⁴ U.S. Const., art. IV, § 2.

¹⁰⁸⁵ U. S. CIRCUIT COURT, Eastern District of Pennsylvania, “*Corfield v. Coryell*”, de 1823. *6 Fed. Cas. 546, no. 3,230 C.C.E.D.Pa. 1823.*

comercio, sujeto a los mismos deberes, imposiciones y restricciones que los habitantes de dichos estados¹⁰⁸⁶.

Al encontrarse dentro de los privilegios e inmunidades, la libertad de tránsito está igualmente fundamentada en la Decimocuarta Enmienda (1868) de la Constitución de 1787, que determina que:

“Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sometidas a su jurisdicción son ciudadanos de los Estados Unidos y de los Estados en que residen. Ningún Estado podrá dictar ni dar efecto a cualquier ley que limite los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá Estado alguno privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales la protección de las leyes, igual para todos”¹⁰⁸⁷.

En este sentido, se adjudica a la libertad de tránsito como una competencia tanto estatal como federal, lo que se había ya afirmado en el fallo de “*Corfield vs. Coryell*”¹⁰⁸⁸, que es anterior a la elaboración de la enmienda.

El indicador 2.1.2 del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” mide la proporción de refugiados que pueden moverse libremente dentro del territorio de acogida, a partir de lo dispuesto en la legislación nacional. Todos los refugiados que llegan a Estados Unidos previo reconocimiento de la condición como refugiados se convierten en residentes temporales durante el primer año desde su llegada¹⁰⁸⁹. En este sentido, siendo residentes legales, reciben protección constitucional en virtud de lo dispuesto en la Decimocuarta Enmienda. De esta forma, se concluye que todos los refugiados admitidos en Estados Unidos pueden moverse libremente en el país, siempre y cuando mantengan un estatus migratorio legal, en concordancia con el artículo 26 de la Convención.

¹⁰⁸⁶ U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, “Articles of Confederation; 3/1/1781; *Miscellaneous Papers of the Continental Congress, 1774 – 1789*”, *Records of the Continental and Confederation Congresses and the Constitutional Convention, Record Group 360*.

¹⁰⁸⁷ U.S. Const., amend. XIV, § 1.

¹⁰⁸⁸ Otros fallos que aportaron jurisprudencia sobre la libertad de tránsito fueron: “*Paul v. Virginia*” (75 U.S. 8 Wall., 168-180, 1868), *Crandall v. Nevada* (73 U.S., 6 Wall., 35, 1868), “*Ward v. Maryland*” (79 U.S., 12 Wall, 418-430, 1870), “*United States v. Wheeler*” (254 U.S. 281, 298-99, 1920), entre otros.

¹⁰⁸⁹ Como se explicó en el capítulo IV, los refugiados deben solicitar la residencia permanente (LPR) habiendo transcurrido un año desde su llegada a Estados Unidos.

En cuanto a los solicitantes de asilo, previo a la administración Trump se les permitía la permanencia dentro del país, por libertad bajo caución (a discreción del Secretario de Seguridad Nacional y en una base caso por caso), mientras llegaba la fecha de su audiencia migratoria¹⁰⁹⁰. Desde Trump, todos los solicitantes deben esperar fuera del territorio estadounidense, primero por lo dispuesto en los “Protocolos de Protección al Migrante” y con amparo, posteriormente (a partir de la pandemia), del denominado “Título 42”. Como se mencionó en la sección anterior, el presidente Biden eliminó los MPP pero la aplicación del “Título 42” continuó vigente hasta el 11 de mayo de 2023; el resultado fue la suspensión de la entrada de personas e importaciones desde países que pudieran propagar enfermedades transmisibles, lo que aplicó a todos los países.

La definición del indicador 2.1.2 no hace referencia al estatus legal de los refugiados; aunque se fundamenta no solo en el artículo 26 de la Convención sino también en el 31, que reconoce la libertad de tránsito de refugiados que han entrado o están presentes irregularmente en el país de acogida, lo que con base en el Marco de Indicadores implica tanto refugiados como solicitantes de asilo. Sin embargo, la Convención sí especifica que el artículo 31 aplica únicamente a refugiados arribados directamente del “territorio donde su vida o su libertad se viera amenaza...”¹⁰⁹¹, lo que no es el caso para la mayoría de los solicitantes de asilo (que han pasado ya por un tercer país).

3.2.4 Reasentamiento de refugiados (indicador 3.1.1)

El capítulo IV dio cuenta del USRAP, el Programa de Admisión de Refugiados de Estados Unidos, cuyo mandato es recibir a los refugiados remitidos por el ACNUR y/o por las representaciones diplomáticas estadounidenses, y procurarles servicios básicos hasta por noventa días después de su llegada. Después de que el ACNUR entrevista y envía información inicial sobre el solicitante (datos biométricos y biográficos), distintas agencias del Departamento de Seguridad Nacional y del Departamento de Estado llevan a cabo procesos rigurosos de revisión de antecedentes, además de entrevistas para la determinación de temor fundado de

¹⁰⁹⁰ Esto cambió con la implementación de los “Protocolos de Protección al Migrante”, bajo los cuales los solicitantes de asilo debían permanecer del otro lado de la frontera, en territorio mexicano.

¹⁰⁹¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *doc. cit.*, capítulo V, artículo 31, párrafo 1.

persecución. Una vez autorizado su reasentamiento en EE. UU., los refugiados son remitidos a una ONG¹⁰⁹² que se encargará de acompañar al refugiado de cara a su integración en la comunidad.

Como se explicó en el capítulo IV, en virtud de las facultades conferidas en la “Ley de Refugiados de 1980”, cada año el presidente propone al Congreso un número límite de refugiados a ser admitidos en un determinado año fiscal. La delimitación de este número se lleva a cabo, por un lado, a partir de los reportes y recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y del propio Departamento de Estado y, por otro, de la agenda de la administración en turno. Para 2022, por ejemplo, la administración Biden propuso un techo de 125 000 refugiados, de los que finalmente se reasentó el 20% debido a diversas causas administrativas¹⁰⁹³ y estratégicas¹⁰⁹⁴. Los refugiados remitidos por el ACNUR y por las Embajadas estadounidenses son contados dentro de este límite anual.

La admisión de refugiados (con base en el techo) no siempre responde a las necesidades de reasentamiento. De hecho, el número de refugiados reasentados en Estados Unidos desde 1980 ha sido siempre menor al número de solicitudes de remisión del ACNUR (con algunas excepciones), no solo por el techo sino porque algunos solicitantes pueden ser rechazados como resultado de la entrevista y/o de la revisión de antecedentes.

El indicador 3.1.1 del Marco de Indicadores del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” mide el número de refugiados remitidos por el ACNUR para reasentamiento que partieron de su país de asilo al país de reasentamiento. Con base en la edición más reciente (2011) del Manual de Reasentamiento del ACNUR, el reasentamiento es “la selección y el traslado de refugiados desde un Estado en el que han buscado protección hacia un tercer Estado que ha convenido admitirlos con

¹⁰⁹² Actualmente, son diez las Organizaciones No Gubernamentales que trabajan con el Departamento de Estado para la integración local de los refugiados reasentados en Estados Unidos, entre las que destacan el Comité Internacional de Rescate, la Corporación Mundial de Socorro de la Asociación Nacional de Evangélicos (conocida como *World Relief*), y el Comité Estadounidense para Refugiados e Inmigrantes. U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, 2023. “Resettlement Agencies”, *Office of Refugee Resettlement* [en línea]. Disponible en: <https://www.acf.hhs.gov/orr/grant-funding/resettlement-agencies> [última consulta: 6 de abril de 2023].

¹⁰⁹³ El desmantelamiento de una parte del Programa de Recolocación del USRAP durante la administración Trump, que involucró el reacomodo de personal y el cierre definitivo de diversas oficinas. Por otra parte, la pandemia por Covid-19 provocó la suspensión temporal del Programa de Refugiados.

¹⁰⁹⁴ Después de la caída de Kabul ante los Talibanes en Agosto de 2021, el USRAP fue llamado a procesar la admisión de refugiados afganos, que no contaron dentro del techo de refugiados al ser admitidos sobre una vía extraordinaria de ayuda humanitaria.

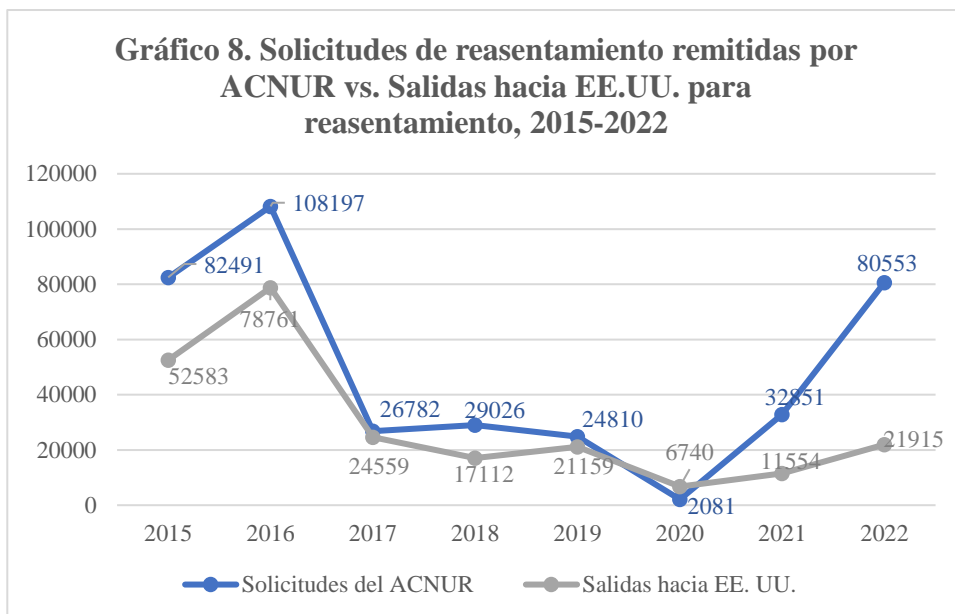
permiso de residencia permanente”¹⁰⁹⁵, buscando así garantizar la “no devolución” de un refugiado en virtud de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951.

Si bien la legislación de un país puede procesar el reasentamiento de refugiados referidos por diversas entidades (como el caso de EE. UU.), el indicador 3.1.1 toma en consideración únicamente aquellos refugiados remitidos por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Al respecto, históricamente Estados Unidos es el país que ha reasentado a más refugiados remitidos por el ACNUR desde 1980. Este liderazgo comenzó a verse mermado durante los años de la administración Trump, cuando las cifras netas bajaron drásticamente en contraste con la administración anterior (como se vio en el gráfico 5, p. 224). Tan solo en 2016, último año de la presidencia Obama, fueron reasentados 78 761 refugiados (gráfico 8), aunque de un total de 108 197 remitidos por el Alto Comisionado¹⁰⁹⁶, dando como resultado una tasa de admisión del 72%. Un año después, EE. UU. reasentó 24 599 refugiados remitidos, lo que representó casi el 92%. El año más bajo en cuanto a reasentamiento de los refugiados de esta categoría fue 2020, con 6 740 refugiados, aunque es importante destacar que el número fue tres veces mayor al total de remisiones.

Ahora bien, en lo que va de la administración Biden se observaron cifras bajas no solo en términos netos sino proporcionales para el año 2021, cuando fueron reasentados el 35% de los refugiados remitidos por ACNUR. Para 2022, la brecha se amplió aún más al reasentar únicamente al 27% del total de remisiones, como se aprecia en el gráfico 8. De hecho, las admisiones de refugiados durante dicho año (aun habiendo sido mayores a las del 2020 y 2021 juntas), fueron inclusive menores a las de los años 2002 y 2003, cuando se llevó a cabo el proceso de reorganización federal post 9/11 que había congelado las admisiones.

¹⁰⁹⁵ UNHCR, 2011. “UNHCR Resettlement Handbook” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf> [última consulta: 7 de abril de 2023].

¹⁰⁹⁶ UNHCR, 2023. *Resettlement Data Finder*, op. cit.



Elaboración propia a partir de UNHCR, 2023, *Resettlement Data Finder*¹⁰⁹⁷.

Del total de refugiados remitidos por ACNUR y reasentados en Estados Unidos en el periodo comprendido entre 2015 y 2022, cinco de cada diez provienen de África, mientras que tres de cada diez son originarios de Medio Oriente y el Centro de Asia. Visto por país, el 80% de los poco más de 234 000 refugiados reasentados en los últimos ocho años son nacionales de Myanmar, la República Democrática del Congo y Siria¹⁰⁹⁸.

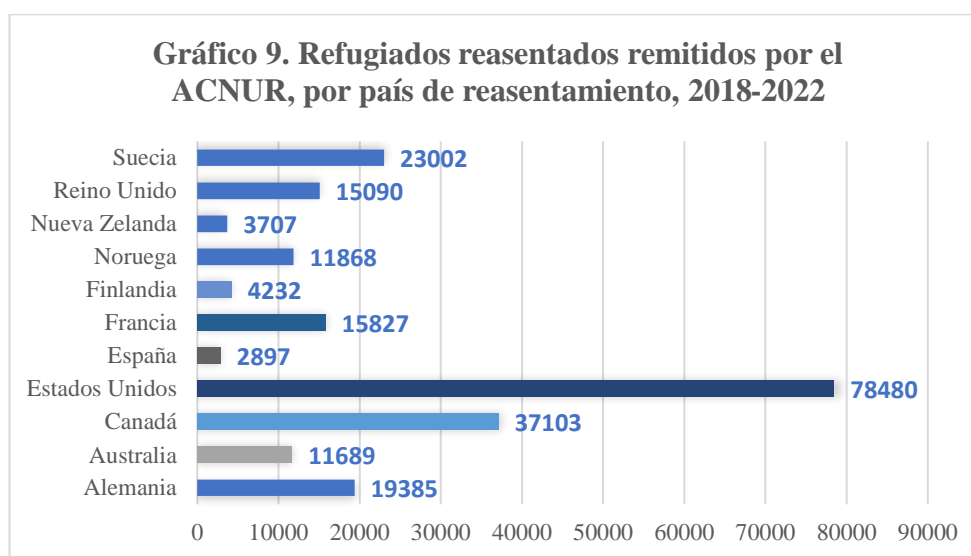
El “Pacto Mundial sobre los Refugiados” espera que más países se sumen a los esfuerzos de reasentamiento y que ayuden a que todos los refugiados remitidos encuentren reasentamiento para poner fin a su estatus de protección temporal. A pesar de ello, son pocos los países que continúan siendo pilar para el reasentamiento de refugiados. De los 193 países miembros de Naciones Unidas, para el primer trimestre de 2023 son 46 los que cuentan con programas de reasentamiento¹⁰⁹⁹. No obstante, de ellos, Albania, Austria, Belarús, Chile, Chipre, Eslovaquia, Hungría, Letonia, Liechtenstein, Malta, México, Mónaco, Paraguay, Polonia y República Checa no han reasentado refugiados desde 2018, año en que se adoptó el PMR.

¹⁰⁹⁷ Como se mencionó anteriormente, la estadísticas del ACNUR son reportadas por año calendario, por lo que pueden diferir de las estadísticas oficiales del gobierno de Estados Unidos, que se reportan por año fiscal (de octubre a septiembre), como en el gráfico 5.

¹⁰⁹⁸ *Idem*.

¹⁰⁹⁹ Del total, ocho de ellos son países de América, dos del Sureste de Asia, dos de Oceanía y el resto de Europa.

Con base en lo anterior, en el periodo comprendido entre 2018 y 2022, son 31 los países que han acogido refugiados remitidos por el ACNUR, un total de 239 929 personas¹¹⁰⁰. De ellos, uno de cada tres se encuentra en Estados Unidos, lo que sigue posicionándolo como el país líder en reasentamiento desde el inicio de la implementación del PMR, aunque en términos proporcionales responde apenas a cuatro de cada diez solicitudes enviadas específicamente a EE. UU. por el ACNUR. Le siguen Canadá, que reasentó casi un 50% menos de refugiados que su vecino del sur (si bien su tasa de admisión fue del 65.8% del total remitido)¹¹⁰¹; y Suecia, que es el país Europeo con mayores tasas de reasentamiento.



Elaboración propia a partir de UNHCR, 2023, *Resettlement Data Finder*.

3.2.5 Admisión de refugiados por vías complementarias (indicador 3.2.1)

El indicador 3.2.1 del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” hace referencia al número de refugiados admitidos por vías complementarias, desde el país de asilo hacia un tercer país. Las vías complementarias son vías seguras y reguladas complementarias al reasentamiento de refugiados, proporcionando acceso legal y estancia en un tercer país donde se satisfacen las necesidades de protección internacional¹¹⁰². Ejemplos de vías complementarias son los sistemas de asilo, los

¹¹⁰⁰ *Idem*.

¹¹⁰¹ Es menester no olvidar que el análisis considera únicamente a los refugiados reasentados por los Estados miembros y bajo asistencia del ACNUR, como ya se dijo en el apartado 6.2. Esta acotación es importante ya que si se suma el número de refugiados reasentados por patrocinio privado, Canadá supera a Estados Unidos desde el año 2018. Sin embargo, la metodología utilizada por el ACNUR para la medición del indicador sobre reasentamiento, bajo la que se alinea la presente investigación, no toma en cuenta el patrocinio privado.

¹¹⁰² UNHCR, 2019. “The Global Compact on Refugees Indicator Framework”, *op. cit.*

programas de admisión humanitaria y/o visas humanitarias, el apadrinamiento comunitario y/o privado de refugiados, así como la admisión por reunificación familiar.

Tal como se explicó en el capítulo IV, a partir de las disposiciones del Título 8, Capítulo 12 del Código de los Estados Unidos, además del programa de refugiados, Estados Unidos cuenta con vías complementarias de admisión tanto para la inmigración permanente como la temporal¹¹⁰³. Una de las categorías de inmigración permanente es la reunificación familiar, que permite a ciudadanos estadounidenses, a residentes permanentes, a refugiados y a asilados¹¹⁰⁴ solicitar la admisión de familiares, siempre y cuando éstos cumplan con los criterios de admisibilidad estipulados en las leyes de inmigración y cuya estancia sea patrocinada por el familiar solicitante.

En cuanto a inmigración temporal, la categoría “otras formas de ayuda humanitaria” contempla el “Estatus de Protección Temporal” (TPS) mediante el cual, como se vio en el capítulo IV, se concede residencia temporal a extranjeros cuyo regreso a su país de origen puede representar una amenaza a la integridad física y/o mental. Lo anterior, a causa de conflictos armados y otras situaciones de carácter extraordinario, como desastres naturales¹¹⁰⁵. Los beneficiarios del TPS no están sujetos a detención ni a expulsión por motivos de estatus migratorio, en concordancia con la Convención de 1951 y con el “Pacto Mundial sobre los Refugiados”¹¹⁰⁶.

Actualmente, son elegibles para el “Estatus de Protección Temporal” los nacionales de 16 países¹¹⁰⁷. Hasta abril de 2022, fecha del último informe oficial, casi 355 000 personas se beneficiaban del TPS¹¹⁰⁸. De ellas, la mayor parte son nacionales de El Salvador, Honduras, Venezuela y Haití (tabla 6). Por otro lado, a partir de datos del Registro Federal de Estados Unidos y de USCIS, se estima que

¹¹⁰³ 8 U.S.C. § 1101, 8 U.S.C. § 1537.

¹¹⁰⁴ En el caso de los últimos dos, únicamente si ingresaron a Estados Unidos como refugiados en los últimos 2 años o si se les otorgó el estatus de asilado en los últimos 2 años.

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, 2023. “Family” [en línea]. Disponible en: <https://www.uscis.gov/family> [última consulta: 7 de abril de 2023].

¹¹⁰⁵ 8 U.S.C. § 1254a.

¹¹⁰⁶ Al considerarse una forma de ayuda humanitaria, el TPS no proporciona un camino a la residencia permanente o a la ciudadanía.

¹¹⁰⁷ Algunos de ellos datan del inicio de la implementación del programa en los noventa, como el caso de El Salvador, Honduras, y Nicaragua, y han sido renovados con el paso de las administraciones; mientras que otros como Afganistán, Camerún y Ucrania han sido añadidos, recientemente, por primera vez.

¹¹⁰⁸ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2022. “Temporary Protected Status and Deferred Enforced Departure”, *op. cit.*

otras 150 000 personas son elegibles a partir de las recientes designaciones de Afganistán, Camerún y Ucrania; así como de las extensiones y/o re-designaciones de otros países de la lista, como Nicaragua y Nepal.

TABLA 6			
BENEFICIARIOS DEL ESTATUS DE PROTECCIÓN TEMPORAL, Abril 2022			
País	Fecha de inclusión	Fecha de expiración	Número de beneficiarios
El Salvador	Febrero 2001	Diciembre 2022	193 940
Haití	Enero 2011	Febrero 2023	42 890
Honduras	Diciembre 1998	Diciembre 2022	58 625
Myanmar	Marzo 2021	Mayo 2024	380
Nepal	Junio 2015	Diciembre 2022	9 355
Nicaragua	Diciembre 1998	Diciembre 2022	3 130
Somalia	Julio 2019	Marzo 2023	370
Sudán	Enero 2013	Octubre 2023	535
Sudán del Sur	Marzo 2022	Noviembre 2023	75
Siria	Marzo 2021	Marzo 2024	3 910
Venezuela	Marzo 2021	Marzo 2024	40 400
Yemen	Julio 2021	Marzo 2023	1 335
TOTAL			354 945

Elaboración propia a partir de CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2022, *Temporary Protected Status and Deferred Enforced Departure Updated April 19, 2022*.

Otra de las vía de admisión complementaria es la “Salida Forzada Diferida” (DED)¹¹⁰⁹. Como se mencionó en el capítulo IV, la DED permite al presidente suspender, a discreción, la expulsión de extranjeros cuyo retorno a sus países de origen también pueda derivar en un peligro inminente¹¹¹⁰. Actualmente Liberia (ingresó en 2007 por decisión del presidente George W. Bush) y Venezuela (por orden del presidente Donald J. Trump en enero de 2021) son los únicos países cuyos nacionales pueden beneficiarse de la DED¹¹¹¹. Hasta hace poco (febrero 2023), los residentes de Hong Kong también estaban incluidos en la lista.

Finalmente, la figura de “libertad bajo caución” es otra de las vías complementarias de admisión. Por medio de ella, se concede permanencia temporal

¹¹⁰⁹ 8 U.S.C. § 1255a.

¹¹¹⁰ Como se vio en el capítulo IV, la diferencia de la DED respecto al TPS es que la DED emanó de la voluntad del poder ejecutivo y no de una legislación del Congreso.

¹¹¹¹ U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, 2023. “Humanitarian”, *op. cit.*

(hasta dieciocho meses)¹¹¹² a personas que no cumplen con los requisitos para poder ser considerados como refugiados y tampoco son elegibles para otras categorías de inmigración. La concesión de la “libertad bajo caución” puede darse por motivos humanitarios o por las prioridades de la política exterior¹¹¹³. A diferencia del TPS y del DED, no se limita a una nacionalidad en específico.

Otras formas de ayuda humanitaria reconocidas por la ley y que permiten la inmigración temporal de un extranjero incluyen a las víctimas de trata de personas y de otros actos criminales, así como a las víctimas de mutilación femenina y de matrimonio forzado. Finalmente, existen también las “visas especiales de inmigrantes” (SIV). Sumado a la inmigración por reunificación familiar, al “Estatus de Protección Temporal” y a la “Salida Forzada Diferida”, se observa que Estados Unidos cuenta con vías alternas de admisión más allá del programa de refugiados y del sistema tradicional de asilo.

El alcance de estas formas de ayuda humanitaria es variado. Sobre las solicitudes de asilo revisadas entre 2018 y 2022, Estados Unidos concedió apenas el 20%, que se tradujo en casi 140 000 personas. A través de las visas especiales se ha dado admisión, por ejemplo, a casi 14 000 afganos¹¹¹⁴ tras la caída de Kabul en agosto de 2021. La “libertad bajo caución” ha permitido también el ingreso y permanencia en territorio estadounidense de casi 90 000 afganos¹¹¹⁵ y de poco más de 150 000 ucranianos que huyen de la invasión rusa. Al respecto de los ucranianos, otros 117 000 han encontrado protección bajo patrocinio privado, otra vía alterna promovida por el presidente Biden como parte de los compromisos declarados al PMR.

¹¹¹² Las condiciones sobre empleabilidad y camino a la residencia/ciudadanía son las mismas que el TPS.

¹¹¹³ La DED se reserva a aquellas personas que ya residen en los Estados Unidos en el momento de la designación.

¹¹¹⁴ Por medio de la misma visa se ha ajustado el estatus de otros 65 000 afganos que llegaron igualmente tras la reconquista talibana pero que ingresaron a EE. UU. por otras vías, como la “libertad bajo caución”, durante el año fiscal 2022 y lo que va del 2023.

REFUGEE PROCESSING CENTER, 2023. “Admissions & Arrivals”, *op. cit.*

¹¹¹⁵ Específicamente, a través de la operación “*Allies Welcome*” diseñada para los afganos. Para más información sobre esta operación, véase U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2023, “Operations Allies Welcome” [en línea]. Disponible en: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/21_1110-opa-dhs-resettlement-of-at-risk-afghans.pdf [última consulta: 20 de abril de 2023].

CONCLUSIONES

La presente investigación se propuso estudiar la política de Estados Unidos sobre asilo y refugio y su relación recíproca con el régimen de protección de los refugiados, desde una perspectiva histórica e internacional. A través del análisis de su política interna y exterior en la materia, en especial su participación en el “Pacto Mundial sobre los Refugiados”, la investigación dio cuenta del estado actual del régimen y del papel de Estados Unidos para moldearlo. A partir de ello, se presentan cinco conclusiones que versan tanto sobre el estado actual del régimen internacional de protección de los refugiados, como sobre la posición de Estados Unidos en la materia.

PRIMERA. El Pacto Mundial sobre los Refugiados reafirma el carácter estado-céntrico del régimen de protección de refugiados.

El “Pacto Mundial sobre los Refugiados” es una iniciativa que busca no solo reafirmar el compromiso de los Estados para con el régimen internacional de protección de los refugiados sino que, por primera vez, incluye a otros actores relevantes dotándolos de una responsabilidad compartida, convirtiéndolo en un esfuerzo global sin precedentes. Pese a ello, es importante recalcar que los Estados permanecen en el centro del sistema internacional y del régimen de protección. No solo fueron ellos quienes adoptaron la resolución que creó el PMR (así como el PMM), también son los únicos que pueden solicitar la activación de las plataformas de apoyo y solo en ellos recae el poder de decidir quién puede ingresar en su territorio y qué iniciativas pueden ser implementadas con relación a los refugiados y solicitantes de asilo dentro de sus fronteras. De esta forma, se concluye que la evolución del régimen de protección de los refugiados continúa supeditada al Estado como actor predominante del sistema internacional, reafirmando el carácter estado-céntrico del régimen.

A pesar de que el PMR introdujo mecanismos de distribución de carga entre los distintos actores del sistema internacional, la evidencia presentada en los capítulos III y V sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos del pacto permite observar que, a cuatro años de implementación, la carga continúa distribuida tan solo en un pequeño grupo de países. Lo anterior es especialmente cierto en lo referente a la acogida y al reasentamiento de refugiados, toda vez que algunos Estados siguen mostrando reticencia para recibir y reasentar a refugiados *so pretexto* de preservar la seguridad

nacional. Debe puntualizarse, no obstante, que aunque el Pacto permite la inclusión de actores más allá de los estatales, la responsabilidad sobre las soluciones duraderas para los refugiados (reasantamiento y repatriación) continúa depositada en los Estados.

Si bien el “Pacto Mundial sobre los Refugiados” no es jurídicamente vinculante, se espera que su fuerza radique precisamente en la carencia de obligatoriedad, colocándolo como un instrumento de *soft law* que le permite trabajar en la consecución de los objetivos al tiempo que los Estados tienen completo margen sobre su operación al interior de sus fronteras. Y es que, históricamente, los ejemplos más exitosos de responsabilidad compartida han ocurrido cuando el Estado puede satisfacer al mismo tiempo algún interés nacional específico (como la contribución de Estados Unidos a las crisis de refugiados durante la Guerra Fría), lo que los motiva a participar en iniciativas internacionales de esta envergadura. Por ello, en las últimas décadas es cada vez menos común encontrar voluntad en los Estados para participar en instrumentos de derecho estricto (*hard law*). Otra ventaja de que el PMR no sea jurídicamente vinculante es que permite la participación de actores más allá del Estado. De lo contrario, ¿cómo ejercer la obligatoriedad sobre individuos y asociaciones de la sociedad civil, por ejemplo?

SEGUNDA. El “Pacto Mundial sobre los Refugiados” amplía el espectro de beneficiarios del régimen y los recursos destinados a los refugiados, pero no ha logrado un aumento en las soluciones duraderas de reasantamiento y repatriación.

El reconocimiento de la prevención y atención de las causas generadoras de refugiados como solución duradera es una de las contribuciones del PMR para con el régimen. Además de buscar el incremento de programas y plazas de reasantamiento y de vías complementarias de protección, procura mejorar las condiciones en los países generadores de refugiados para evitar el éxodo y para permitir el regreso seguro, digno (y voluntario) de los refugiados. De esta forma, se pretende superar la naturaleza reactiva que tanto ha caracterizado a los instrumentos de protección de los refugiados. Esto, permitiría a su vez mejorar la forma en que el mundo se prepara para responder a las necesidades de los refugiados.

El PMR tiene un amplio alcance al contemplar acciones de múltiples áreas de enfoque, diversos tipos de contribuciones y, lo que es sumamente importante dadas las características de las crisis del siglo XXI, al incluir beneficiarios más allá de la

definición de refugiado de la Convención. Adicionalmente, los mecanismos de seguimiento y revisión periódica son aspectos de gran valor y elementos carentes en la mayoría de las iniciativas anteriores del régimen. Por todo lo anterior, el pacto llegó para llenar vacíos cruciales para la protección de los refugiados.

En cuanto al avance de los objetivos, el análisis de la presente investigación arrojó claros resultados. Con relación al objetivo de aliviar las presiones en los países de acogida, el decrecimiento de la AOD en beneficio de los refugiados en los primeros años de implementación del PMR coincide con una desaceleración de la llegada de refugiados a países desarrollados, efecto de la pandemia por Covid-19. En este sentido, los años por venir determinarán si la AOD continuará incrementándose en un contexto postpandemia y si el apoyo se destinará de forma más heterogénea partiendo de los países con las necesidades más apremiantes.

El “Pacto Mundial sobre los Refugiados” ha coadyuvado a incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo en beneficio de los refugiados, como evidenciaron los datos presentados; y ha promovido una mejora en las condiciones de vida de los refugiados principalmente en los países de origen con tasas de retorno. Más allá de ello, no ha logrado un aumento en las tasas de reasentamiento ni un mayor acceso a vías complementarias de protección; y el número de refugiados repatriados tampoco ha visto un incremento desde el inicio del PMR. El reparto de la responsabilidad de carga entre los Estados, misión clave del pacto, tampoco ha logrado avances significativos.

A pesar de las cifras anteriores, debe tomarse en cuenta que el análisis de los primeros cuatro años de implementación del pacto incluye las externalidades negativas de la pandemia de Covid-19. En este sentido, para la mayoría de los indicadores, existen decrecimientos importantes para el año 2020 que afectan la media del periodo, si bien es cierto que aún sin contar dicho año existen mejores cifras en el periodo pre-PMR para muchos de los indicadores. Ello podría llevar a reconsiderar la pertinencia del pacto como un instrumento de *soft-law*, basado en la diplomacia en detrimento de la obligatoriedad jurídica. Empero, tras el proceso de negociación de la resolución 73/151 que adoptó el PMR es posible inferir que la resolución no hubiese pasado en caso de buscar imponer obligaciones a los Estados.

Hasta ahora, el legado del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” se encuentra en la naturaleza misma del pacto, presentado como una iniciativa global con múltiples

sectores involucrados. Recordando además, que aunado a la medición de los indicadores, existen las más de 1 600 promesas de contribución presentadas por Estados, OIGs, ONGs y otros actores participantes, que buscan incidir también en la autosuficiencia de los refugiados y mejorar y ampliar las condiciones en los países de origen y de acogida. No obstante, no existen aún indicadores u otras formas de medición para dichos compromisos.

A mediados de 2022 el número de personas forzosamente desplazadas (dentro y fuera de las fronteras nacionales) alcanzó por primera vez los 100 millones, al tiempo que dos de cada tres refugiados viven en situación de pobreza, variables que incrementan la posibilidad de que cada vez más refugiados se encuentren en situaciones de desplazamiento prolongado. Ello redobla la importancia del pacto y la necesidad de alcanzar sus objetivos.

TERCERA. La contribución de Estados Unidos al régimen de protección de refugiados responde a sus prioridades de política exterior.

Los acontecimientos de inicios del nuevo siglo llevaron a Estados Unidos a cuestionarse sobre la necesidad y la pertinencia de contribuir no solo a la protección de los refugiados, sino a cualquier situación humanitaria fuera de las fronteras nacionales. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 tuvieron un efecto negativo en la percepción de los refugiados provenientes de países de mayoría musulmana (bajo la premisa de la existencia de un vínculo entre el fundamentalismo islámico y el terrorismo). Ello abrió un debate público sobre la necesidad de continuar ejerciendo el papel de “líder del mundo libre”, lo que incluía la admisión de refugiados dentro del territorio estadounidense y la financiación de misiones humanitarias alrededor del mundo.

Como resultado del contexto anterior, legislaciones y prácticas de aplicación y reforzamiento de la ley han erosionado el espíritu de apertura y protección a los más vulnerables. La discrecionalidad y arbitrariedad para la admisión y el reasentamiento con base en los intereses particulares de la nación pone en tela de juicio los ideales de libertad, igualdad y democracia visualizados por los “padres fundadores”. Lo anterior es reflejo del robusto control de la inmigración en la era post 9/11, ha puesto en jaque el compromiso de Estados Unidos para con la protección internacional de los refugiados.

Cabe preguntarse, entonces, el costo social, ético y humano de la política migratoria y del reforzamiento de la ley en nombre de la seguridad nacional.

El recorrido histórico y la revisión de la legislación estadounidense en materia de refugio y asilo permitieron confirmar la relación simbiótica entre la política exterior de Estados Unidos y su participación en el régimen internacional de protección de refugiados. A partir de lo estudiado en capítulos anteriores, se observa que la contribución de EE. UU. al régimen ha tenido como principales beneficiarios a refugiados provenientes de países con un especial interés para el Departamento de Estado y para la Casa Blanca. Desde las postrimerías de la Primera Guerra Mundial con el idealismo del presidente Woodrow Wilson, pero sobre todo durante la Guerra Fría bajo el pragmatismo del secretario Henry Kissinger, EE. UU. entendió que ejercer un rol de benefactor sobre el resto del mundo era clave para la satisfacción de sus intereses nacionales, dentro y fuera de sus fronteras. Así ocurrió durante décadas, permitiéndole avanzar en su agenda, con excepción de los grandes fracasos en Vietnam y, más recientemente, en Afganistán. Ejemplos como los revisados permiten no pasar por alto la existencia de una delgada línea entre la injerencia y la cooperación humanitarias. Fue hasta la presidencia de Donald J. Trump que EE. UU. dejó de auto asumirse como protector del mundo, una prioridad en el discurso de “América Primero”.

Las decisiones tomadas por cada administración en turno dan cuenta de la búsqueda de la satisfacción de los intereses estadounidenses, concomitante con la cooperación internacional en materia humanitaria que el propio EE. UU. ha promovido a lo largo de su historia para lograr influir o, en algunos casos, disuadir las agendas de los que son sus aliados y de los que no lo son tanto.

El USRAP ha contribuido al cumplimiento del mandato del ACNUR y, asumiendo las responsabilidades adquiridas para con la Convención de 1951 y con sus propios ideales fundacionales, ha alcanzado un liderazgo destacado en la materia. Sin embargo, como muchos otros asuntos de la agenda pública, sigue siendo un programa supeditado en varios aspectos (como el techo anual de refugiados, los países a incluir en el estatus de protección temporal, el presupuesto a destinar a los organismos multilaterales...) a la voluntad del jefe del ejecutivo en turno, lo que hace necesario despolitizar el USRAP para que la protección de los refugiados no quede a merced de la agenda de cada administración federal. Así ocurrió, como se vio en la presente investigación, durante la presidencia del republicano Donald J. Trump.

CUARTA. Las agendas de las administraciones Trump y Biden han limitado las oportunidades de los refugiados para encontrar protección en Estados Unidos.

Durante los cuatro años de su gestión, el presidente Trump emprendió medidas para ralentizar la admisión de refugiados y para dismantelar el sistema de asilo, principalmente por medio de órdenes ejecutivas. Justificadas bajo el argumento de la preservación de la seguridad nacional y, posteriormente, por la pandemia de Covid-19, lo cierto es que cada decisión en materia migratoria encontró sustento en la retórica de “América Primero”. Así, la administración Trump puso de manifiesto el carácter realista de la política estadounidense, que antepone el interés nacional en detrimento de sus compromisos para con el derecho internacional, demostrando el predominio y la permanencia de la *realpolitik*.

Como consecuencia de medidas como los “Protocolos de Protección al Migrante”, la prohibición temporal de la admisión de refugiados de ciertas nacionalidades, la suspensión de algunos programas de protección temporal y la ampliación de estándares para entrevistas de “temor fundado”, Estados Unidos incumplió con los principios de “no devolución”, “no penalización”, “no expulsión” y “no discriminación”. Las medidas anteriormente enlistadas merman la integridad en la aplicación por Estados Unidos del régimen internacional de protección de refugiados y del derecho de los derechos humanos en general, toda vez que la política “América Primero” promovió la xenofobia y polarizó el debate sobre los efectos de la migración (en todas sus categorías) en la cultura, la economía, la seguridad nacional y la forma de vida estadounidense. Más aún, uno de los mayores peligros de la retórica de “América Primero” fue el cuestionable ejemplo que Estados Unidos dio en esos años sobre el trato hacia los solicitantes de asilo, los refugiados y los inmigrantes indocumentados.

Al finalizar la administración Trump, el presidente Joe Biden prometió restaurar el sistema de asilo y volver a las tasas de admisión de refugiados de la era Obama (donde Biden fungió como vicepresidente), además de reinsertar a Estados Unidos en las iniciativas globales de las que el “trumpismo” se había retirado, como el “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular” y el “Acuerdo de París” sobre el cambio climático. A dos años de presidencia, el presidente Biden no ha podido alcanzar los techos de admisión fijados, no ha resuelto la crisis de solicitantes de asilo en la frontera, no ha podido erradicar los “Protocolos de Protección al Migrante” y mantuvo la implementación del “Título 42” durante dos años y medio. Como resultado,

Estados Unidos continúa incumpliendo con sus obligaciones internacionales para con los principios de “no devolución” y “no expulsión”. Sin embargo, si se comparan las cifras de Biden con las de su predecesor, sí se han incrementado las admisiones de refugiados y las resoluciones afirmativas de petición de asilo, y no se mantiene vigente ninguna prohibición de refugio por origen nacional.

El capítulo IV dio cuenta de la sensibilidad de los temas migratorios dentro de la agenda pública, que se ha traducido en la ausencia de una reforma integral al sistema migratorio en los últimos cincuenta años. Como resultado, la política migratoria tanto en materia de refugio y asilo como en el resto de las categorías de inmigrantes se ha ido moldeando en gran medida por medio de órdenes ejecutivas, que son resultado de la agenda del presidente en turno y no de un acto legislativo. Esto ha tenido influencia, sobre todo, en las cuotas anuales de admisión de refugiados y en el proceso para solicitar asilo.

En suma, las prioridades de la agenda doméstica (y de la política exterior también) han ejercido influencia en (1) la determinación de los refugiados a admitir, (2) las poblaciones vulnerables a las que proteger, (3) las iniciativas internacionales que apoyar y, en general, en (3) el rol a asumir dentro del régimen. Estos cuatro criterios fueron ejemplificados con el análisis de la contribución de Estados Unidos al “Pacto Mundial sobre los Refugiados”.

QUINTA. El régimen internacional de protección de los refugiados es dependiente de la participación de Estados Unidos.

La presente investigación tuvo también por objetivo determinar y analizar la función que EE. UU. desempeña en la consecución de los objetivos del “Pacto Mundial sobre los Refugiados”. A este respecto, se encontró que es el segundo mayor contribuyente (tanto de la OCDE como del PMR) de AOD en beneficio de los refugiados en los países de acogida que son miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo. En consecuencia, Estados Unidos coopera ampliamente a aliviar las presiones en los países de acogida, el objetivo uno del pacto. Dentro de los diez principales socios bilaterales a los que EE. UU. dirige su AOD, siete se encuentran en la lista de los principales países de retorno; de esta forma, debido a que uno de los indicadores del objetivo cuatro es la AOD proporcionada a los países de origen o en beneficio de ellos, es válido afirmar que EE.

UU. contribuye también a favorecer condiciones que propicien un retorno seguro y digno hacia los países de origen.

Además de proporcionar recursos a los refugiados que acoge en su territorio, EE. UU. es desde 2015 el principal donante de AOD para “situaciones de refugiados” en países de origen o de acogida en vías de desarrollo. Por tanto, suma a los esfuerzos tanto del objetivo uno como del cuatro. Indirectamente, a través de esta AOD se puede contribuir a la autosuficiencia de los refugiados en aquellos países de acogida donde se mejoren las condiciones de empleo, pobreza y educación; pero el presente análisis no incluye evidencia para validar esta premisa.

Sobre la ampliación del acceso a soluciones que impliquen a terceros países, que es el objetivo tres del pacto, EE. UU. continúa posicionándose como el país líder en reasentamiento, acogiendo a 4 de cada 10 refugiados en el mundo. Esto da cuenta del alto grado de dependencia del régimen de protección respecto de este país. Las cifras anteriores son aún más significativas si se toma en cuenta que los años de la administración Trump vieron las tasas de reasentamiento más bajas en los cuarenta años de historia del programa de refugiados de Estados Unidos, cifras que el presidente Biden no ha podido revertir. Con todo, siguen impactando positivamente al régimen y al PMR. Ahora bien, en cuanto a vías complementarias de protección, los capítulos IV y V dieron cuenta de otras formas de ayuda humanitaria contempladas en la legislación estadounidense.

En cuanto al objetivo número dos, mejorar la autosuficiencia de los refugiados, se puede concluir que, de *iure*, EE. UU. cumple con la libertad de tránsito para los refugiados. Sin embargo, una valoración integral debería considerar elementos *de facto*, especialmente las experiencias de los propios refugiados. Aunque oficialmente fuera del indicador y, por tanto, de la contribución estadounidense al pacto, no puede dejarse de lado la discusión sobre el trato que reciben los solicitantes de asilo, quienes tienen que permanecer en un territorio donde su vida puede estar en riesgo. Al respecto, se encuentran también las violaciones al debido proceso, ya que gran parte de los casos son decididos sin que el solicitante vea siquiera al juez de inmigración, por lo que no pueden presentarle directamente sus casos. Otros ejemplos incluyen la falta de asistencia legal y la ausencia de un intérprete durante las entrevistas con oficiales de inmigración.

A partir del análisis llevado a cabo, la presente investigación concluye que el papel que juega Estados Unidos para la consecución de los objetivos del “Pacto Mundial sobre los Refugiados” es de alta relevancia. Para el alivio de las presiones sobre los países de acogida y para el acceso a soluciones que impliquen a terceros países, el rol estadounidense demostró ser particularmente importante, a saber, por los niveles de Ayuda Oficial al Desarrollo y por las tasas de reasentamiento. Sin su aportación a ambos rubros, el “Pacto Mundial sobre los Refugiados” haría frente a sus compromisos con un 17.5% menos de AOD en beneficio de los refugiados en los países proveedores (desarrollados); un 30% de AOD en beneficio de los refugiados en los países de retorno y otros países de acogida (en vías de desarrollo); y con un 42% menos de reasentamientos. Se reconoce además su contribución para favorecer las condiciones en los Estados de origen de los refugiados, al mantener a siete países de retorno dentro de sus diez principales socios de AOD.

La participación de Estados Unidos en el PMR seguirá siendo importante por sus capacidades técnicas y financieras, toda vez que la investigación demostró la dependencia financiera del ACNUR hacia Estados Unidos. Y es que los recursos que dirige cada año para el presupuesto de la agencia representan una media del 40% del total de contribuciones recibidas desde 2017. Tomando en cuenta que con los fondos recibidos por todos los donantes el ACNUR es capaz de cubrir apenas la mitad de sus operaciones, la dependencia financiera hacia Estados Unidos es clara.

A través de las acciones y políticas en materia migratoria de los últimos cuatro años (coincidentes con la implementación del pacto) se aprecia una divergencia entre las contribuciones de EE. UU. hacia el exterior de sus fronteras, expresadas en los recursos brindados para otros Estados (en forma de AOD) y para el ACNUR, etc.; y las decisiones tomadas a nivel doméstico que afectaron a decenas de miles de refugiados y solicitantes de asilo (como las ya mencionadas: prohibición temporal en las admisiones y endurecimiento de las determinaciones de temor fundado). Ello conlleva a reafirmar la coexistencia entre la satisfacción de los intereses nacionales (una de las premisas fundamentales del realismo político) y la cooperación internacional para la consecución de un fin colectivo (predominante en el institucionalismo, unas de las ramas modernas del liberalismo político). El rol activo de Estados Unidos dentro del régimen seguirá siendo deseable en la medida en que no solo contribuye a proveer soluciones duraderas

para los refugiados, sino que puede dar el ejemplo para que más países sumen a los esfuerzos del régimen.

“... cuando Estados Unidos vacila en su compromiso, los refugiados de todo el mundo sufren [...]; cuando falla con los estándares que se ha autoimpuesto, por extensión, falla con el estándar que ha establecido para el resto del mundo”.

Human Rights First

CONCLUSIONS

This research aimed to study the United States asylum and refugee policy and its impact on the refugee protection regime from a historical and international perspective. Through the analysis of its domestic policy and its participation in the “Global Compact on Refugees”, the research provided an account of the current state of the regime and the role of the United States in shaping it. From this, five conclusions are presented.

FIRST. The “Global Compact on Refugees” reaffirms the state-centered nature of the refugee protection regime.

The “Global Compact on Refugees” is an initiative that seeks not only to reaffirm the commitment of States to the international refugee protection regime, but also, for the first time, includes other relevant actors, endowing them with a shared responsibility, making it in an unprecedented global effort. Nevertheless, it is important to emphasize that States remain at the center of the international system and, as far as this issue is concerned, of the protection regime. Not only were they the ones who adopted the resolution that adopted the GCR (as well as the GCM), they are also the only ones who can request the activation of the support platforms, and they alone have the power to decide who can enter their territory and what initiatives can be implemented in relation to refugees, displaced people and asylum seekers within their borders. Thus, it is concluded that the evolution of the refugee protection regime continues to be subordinated to the State as the predominant actor in the international system, reaffirming the state-centered character of the regime.

Despite the fact that the GCR introduced burden-sharing mechanisms among the various actors in the international system, the evidence presented in chapter III on the progress made in meeting the objectives of the compact shows that, four years after its implementation, the burden continues to be distributed among only a small group of countries. This is especially true with regard to the reception and resettlement of refugees since some States continue to show reluctance to admit and resettle refugees under the argument of preserving national security. It should be noted, however, that although the compact allows for the inclusion of actors other than States, the responsibility for durable solutions for refugees (resettlement and repatriation) remains with the States.

Although the “Global Compact on Refugees” is not legally binding, it is hoped that its strength lies precisely in its lack of enforceability, placing it as a soft law instrument that allows it to work towards the achievement of its objectives while giving the States full discretion over its operation within their borders. Historically, the most successful examples of shared responsibility have occurred when the State can simultaneously satisfy a specific national interest (as evidenced in some of the examples discussed in this research), which motivates them to participate in international initiatives of this magnitude. For this reason, in recent decades it has become less and less common to find willingness on the part of States to participate in hard law instruments. Another advantage of the GCR not being legally binding is that it allows the participation of actors beyond the State. Otherwise, how could it be made binding on individuals and civil society associations, for example?

SECOND. The “Global Compact on Refugees” broadens the range of beneficiaries of the regime and the resources for refugees, but has not led to an increase in durable solutions for resettlement and repatriation.

The recognition of the prevention and attention of the root causes that generate human displacement as durable solutions is one of the GCR’s contributions to the regime. In addition to seeking to increase resettlement programs and quotas and complementary protection pathways, it seeks to improve conditions in origin countries to prevent the exodus and to allow the safe, dignified (and voluntary) return of refugees. In this way, the aim is to overcome the reactive nature that has so characterized refugee protection instruments. This, in turn, would improve the way in which the world prepares to respond to the needs of refugees.

The GCR is broad in scope by including initiatives from multiple focus areas, various types of contributions and, what is extremely important given the characteristics of 21st century crises, by including beneficiaries beyond the Convention’s refugee definition. In addition, the follow-up and periodic review mechanisms are of great value and elements lacking in most of the regime’s previous initiatives. For all of the above, the compact came to fill crucial gaps in refugee protection.

With regard to the fulfillment of the objectives, the analysis of this research revealed some mixed results. Concerning the objective of alleviating pressures on host

countries, the decrease in ODA for the benefit of refugees in the first years of GCR implementation concurs with a slowdown in the arrival of refugees in developed countries, an effect of the Covid-19 pandemic. In this sense, the years to come will determine whether ODA will continue to increase in a post-pandemic context and whether support will be targeted more heterogeneously, starting from the countries with the most pressing needs.

The "Global Compact on Refugees" has helped to increase Official Development Assistance for the benefit of refugees, as evidenced by the data presented; and has promoted an improvement in the living conditions of refugees, mainly in countries of origin with return rates. Beyond that, it has not led to an increase in resettlement rates or greater access to complementary avenues of protection; nor has the number of refugees returned seen an increase since the start of the GCR. Burden-sharing among States, a key mission of the compact, has also failed to make significant progress.

Despite the above figures, it should be noted that the analysis of the first four years of implementation of the compact includes the negative externalities of the Covid-19 pandemic. In this sense, for most of the indicators, there are significant decreases for the year 2020 that affect the average for the period, although it is true that even without considering that year there are better numbers in the pre-GCR period for many of the indicators. This could lead to reconsidering the relevance of the compact as a soft-law instrument, based on diplomacy to the detriment of legal enforceability. However, following the negotiation process of Resolution 73/151 that adopted the GCR, it is possible to infer that the resolution would not have passed if it sought to impose obligations on States.

So far, the legacy of the "Global Compact on Refugees" lies in the very nature of the compact itself, presented as a global initiative with multiple stakeholders. In addition to the measurement of indicators, there are more than 1 600 pledges submitted by States, IGOs, NGOs and other relevant actors, which also seek to influence the self-sufficiency of refugees and to improve and expand conditions in countries of origin and host countries. However, there are still no indicators or other forms of measurement for these pledges.

By mid-2022, the number of forcibly displaced people reached 100 million for the first time, while two out of three refugees live in poverty, variables that increase the

likelihood that more refugees will find themselves in protracted situations. This reinforces the importance of the compact and the need to fulfill its objectives.

THIRD. The United States' contribution to the refugee protection regime responds to its foreign policy priorities.

The events at the beginning of the new century led the United States to question the need and relevance of contributing not only to the protection of refugees, but also to any humanitarian situation beyond national borders. The terrorist attacks of September 11, 2001 had a negative effect on the perception of refugees coming from Muslim-majority countries (under the assumption of a link between Islamic fundamentalism and terrorism). This opened a public debate on the need to continue to exercise the role of "leader of the free world", which included the admission of refugees within the U.S. and the financing of humanitarian missions around the world.

As a result of the above context, legislation and enforcement practices have eroded the spirit of openness and protection of the most vulnerable. Discretionary and arbitrary admission and resettlement based on the nation's self-interest calls into question the ideals of freedom, equality and democracy envisioned by the "founding fathers", reflecting the robust immigration control of the post 9/11 era, and has challenged the United States' commitment to international refugee protection. The social, ethical and human cost of immigration policy and law enforcement in the name of national security must be asked.

The historical overview and the review of U.S. refugee and asylum legislation confirmed the symbiotic relationship between the foreign policy of the United States and its participation in the international refugee protection regime. From what has been studied in previous chapters, it can be seen that the main beneficiaries of the U.S. contribution to the regime have been refugees from countries of special interest to the State Department and the White House. Since the end of the First World War with the idealism of President Woodrow Wilson, but especially during the Cold War under the pragmatism of Secretary Henry Kissinger, the U.S. understood that playing the role of benefactor over the rest of the world was key to the satisfaction of its national interests, within and beyond its borders. This was the case for decades, allowing it to advance its agenda, with the exception of the major failures in Vietnam and, more recently, in

Afghanistan. Examples such as those reviewed allow us to point out the existence of a fine line between humanitarian intervention and cooperation. It was not until the presidency of Donald J. Trump that the U.S. stopped assuming itself to be the protector of the world, a priority in the “America First” discourse.

The decisions made by each administration in turn account for the search to satisfy U.S. interests, concomitant with the international cooperation in humanitarian matters that this country itself has promoted throughout its history to influence or, in some cases, deter the agendas of those who are its allies and those who are not that much.

The USRAP has contributed to the fulfillment of UNHCR's mandate and, assuming the responsibilities under the 1951 Convention and its own founding ideals, has achieved outstanding leadership in this matter. However, like many other issues on the public agenda, it continues to be subordinated in several respects (such as the annual refugee ceiling, the countries to be included in the temporary protected status, the budget to be allocated to multilateral organizations...) to the will of the head of the executive in office, which makes it necessary to depoliticize the USRAP so that refugee protection is not at the mercy of the agenda of each federal administration. This was the case, as seen in the present research, during the presidency of Republican Donald J. Trump.

FOURTH. The agendas of the Trump and Biden administrations have limited the opportunities for refugees to find protection in the United States.

During his four years in office, President Trump undertook measures to slow down the admission of refugees and to dismantle the asylum system, mainly through executive orders. Justified under the argument of preserving national security and, later, by the Covid-19 pandemic, each decision on immigration found support in the rhetoric of “America First”. Thus, the Trump administration revealed the realist character of U.S. policy, which puts national interest before its commitments to international law, demonstrating the predominance and permanence of *realpolitik*.

As a consequence of measures such as the “Migrant Protection Protocols”, the temporary ban on the admission of refugees of certain nationalities, the suspension of some temporary protection programs and the expansion of standards for “well-founded

fear” interviews; the United States failed to comply with the principles of “non-refoulement”, “non-penalization”, “non-expulsion”, and “non-discrimination”. The aforementioned measures undermine the integrity of the international refugee protection regime and human rights law in general, as the “America First” policy promoted xenophobia and polarized the debate on the effects of migration (in all its categories) on culture, the economy, national security, and the American way of life. Furthermore, one of the greatest dangers of the “America First” rhetoric was the example set by the United States in those years regarding the treatment over asylum seekers, refugees and undocumented immigrants.

At the end of the Trump administration, President Joe Biden promised to restore the asylum system and turn back to the refugee admissions rates of the Obama era (where Biden served as Vice President), in addition to reinserting the United States into global initiatives from which “Trumpism” had withdrawn, such as the “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration” and the “Paris Agreement” on climate change. Two years into his presidency, President Biden has failed to meet the admission ceilings set, failed to resolve the asylum seekers crisis at the border, failed to eradicate the “Migrant Protection Protocols” and maintained the implementation of “Title 42” for two and a half years. As a result, the United States continues to fail to comply with its international obligations to the principles of “non-refoulement” and “non-removal”. However, if Biden's figures are compared with those of his predecessor, refugee admissions and affirmative asylum determinations have increased, and no national origin refugee bans remain in force.

Chapter IV showed the sensitivity of immigration issues within the public agenda, which has resulted in the absence of a comprehensive reform of the immigration system in the last fifty years. As a result, immigration policy, both in terms of refuge and asylum as well as in the rest of the immigrants’ categories, has been shaped largely by executive orders, which are the result of the agenda of the president in office and not of a legislative act. This has had an influence, above all, on the annual quotas for refugee admissions and on the asylum determination processes.

In sum, the priorities of the domestic agenda (and of foreign policy as well) have influenced (1) the refugees to admit, (2) the vulnerable populations to protect, (3) the international initiatives to support and, in general, (3) the role to assume within the

regime. These four criteria were exemplified by the analysis of the U.S. contribution to the “Global Compact on Refugees”.

FIFTH. The international regime for the protection of refugees is dependent on the participation of the United States.

The present research also aimed to determine and analyze the role of the United States in achieving the objectives of the “Global Compact on Refugees”. In this regard, it was found to be the second largest contributor (both OECD and GCR) of ODA for the benefit of refugees in host countries that are members of the Development Assistance Committee. Consequently, the U.S. cooperates extensively in easing pressures in host countries, the first goal of the compact. Among the top ten bilateral partners to which the United States directs its ODA, seven are in the list of top countries of return; In this way, since one of the indicators of objective number four is the ODA provided to or for the benefit of countries of origin, it is valid to assert that the U.S. also contributes to fostering conditions that favor a safe and dignified return to countries of origin.

In addition to providing resources to the refugees it hosts on its territory, the U.S. has been the largest ODA donor for “refugee situations” in developing countries of origin or host countries since 2015. It therefore adds to the efforts of both goals number one and four. Indirectly, through this ODA, it can contribute to the self-reliance of refugees in those host countries where employment, poverty and education conditions are improved; but the present analysis does not include evidence to validate this assumption.

On expanding access to solutions involving third countries, which is objective number three of the compact, the United States continues to position itself as the leading country in resettlement, hosting four out of every ten refugees in the world. This reflects the high degree of dependence of the protection regime on this country. The above numbers are even more significant considering that the Trump administration years saw the lowest resettlement rates in the forty-year history of the U.S. refugee program, numbers that President Biden has been unable to reverse. All in all, the country continues to positively impact the regime and the GCR. In terms of complementary pathways of protection, chapters IV and V listed other forms of humanitarian aid under U.S. law.

As for goal number two, improving refugee self-reliance, it can be concluded that, *de iure*, the United States complies with freedom of movement for refugees. However, a comprehensive assessment should consider *de facto* elements, especially the experiences of the refugees themselves. Although officially outside the indicator and, therefore, outside the analysis of the U.S. contribution to the compact, the discussion of the treatment received by asylum seekers, who have to remain in a territory where their lives may be at risk, cannot be left out. In this regard, there are also violations of due process, as many cases are decided without the applicant even seeing the immigration judge, so they cannot present their cases directly to him or her. Other examples include the lack of legal assistance and the absence of an interpreter during interviews with immigration officials.

From the analysis carried out, this research concludes that the role of the United States in achieving the objectives of the “Global Compact on Refugees” is indeed highly relevant. For the alleviation of pressures on host countries and for access to solutions involving third countries, the U.S. role proved to be particularly important, namely, through levels of Official Development Assistance and resettlement quotas. Without its contribution to both items, the “Global Compact on Refugees” would face its commitments with 17.5% less ODA for the benefit of refugees in provider countries (developed); 30% less ODA for the benefit of refugees in countries of return and other host countries (developing); and with 42% less resettlements. It is also recognized for its contribution on improving conditions in the States of origin of the refugees, by keeping seven countries of return within its ten main ODA partners.

The participation of the United States in the GCR will continue to be important due to its technical and financial capabilities since the research showed the financial dependence of UNHCR on the United States. The resources it directs each year to the agency’s budget represent an average of 40% of the total contributions received since 2017. Considering that with the funds received by all donors, UNHCR is able to cover barely half of its operations, its financial dependence on the United States is clear.

Through the actions and policies on immigration in the last four years (coinciding with the implementation of the compact) a divergence can be seen between the contributions of the United States outside its borders, expressed in the resources provided for other States (in the form of ODA) and for UNHCR, etc.; and the decisions taken at the domestic level that affected tens of thousands of refugees and asylum

seekers (such as those already mentioned: temporary ban on admissions and tightening of well-founded fear determinations). This leads to reaffirming the coexistence between the satisfaction of national interests (one of the fundamental assumptions of political realism) and international cooperation in pursuit of a collective goal (predominant in institutionalism, one of the modern branches of political liberalism). The active role of the United States within the regime will continue to be desirable to the extent that it not only contributes to providing durable solutions for refugees, but can also set an example for more countries to join the regime's efforts.

“...when the United States falters on its commitment, refugees worldwide suffer; [...] when not living up to the standards the United States has set for itself, by extension, [doesn't live up] the bar it sets for the rest of the world”.

Human Rights First

DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA

I. INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNOS Y OTROS

1. Estados Unidos

1.1 Legislación

“An act supplementary to the acts in relation to immigration”, del 3 de marzo de 1875. *U.S. House of Representatives, 43° Congress, Public Law 43-141, vol. 18, Stat. 477.*

“An Act to execute certain treaty stipulations relating to Chinese”, del 6 de mayo de 1882. *U.S. House of Representatives, 47° Congress, Public Law 47-126, vol. 22, Stat. 58.*

“An Act to regulate Immigration”, del 3 de agosto de 1882. *U.S. House of Representatives, 47° Congress, Public Law 47-376, vol. 22, Stat. 58.*

“An act in amendment to the various acts relative to immigration and the importation of aliens under contract or agreement to perform labor”, del 3 de marzo de 1891. *U.S. Senate, 51° Congress, Public Law 51-551, vol. 26, Stat. 1084.*

“An Act to regulate the immigration of aliens to, and the residence of aliens in, the United States”, del 8 de enero de 1917. *U.S. House of Representatives, 64° Congress, Public Law 64-301, vol. 39, Stat. 874.*

“An Act to limit the number of immigrants allowed entry into the United States, and for other purposes”, del 26 de mayo de 1924. *U.S. House of Representatives, 68° Congress, Public Law 68-139, vol. 43, Stat. 153.*

“An Act to repeal the Chinese Exclusion Acts, to establish quotas, and for other purposes”, del 17 de diciembre de 1943. *U.S. House of Representatives, 78° Congress, Public Law 78-199, vol. 57, Stat. 600.*

“An act to authorize for a limited period of time the admission into the United States of certain European displaced persons for permanent residence, and for other purposes” [S. 2242], del 25 de junio de 1948. *U.S. House of Representatives, 80° Congress, 2nd session, Public Law 80-774, vol. 62, Stat. 1009.*

- “An act to amend the Displaced Persons Act of 1948, as amended” [H.R. 3576], del 28 de junio de 1951. *U.S. House of Representatives, 82° Congress, 2nd session, Public Law 82-60, vol. 65, Stat. 96.*
- “An act to revise the laws relating to immigration, naturalization, and nationality and for other purposes” [H.R. 5678], del 27 de junio de 1952. *U.S. House of Representatives, 82° Congress, 2nd Session, Public Law 82-414, vol. 66, Stat. 163.*
- “An Act: For the relief of certain refugees, and orphans, and for other purposes”, del 7 de Agosto de 1953. *U.S. House of Representatives, 83° Congress, 1st session, Public Law 83-203, vol. 67 Stat. 400.*
- “An Act to amend the Immigration and Nationality Act, and for other purposes [S. 2792]”, del 11 de septiembre de 1957. *U.S. House of Representatives, 85° Congress, 1st session, Public Law 85-316, vol. 71 Stat. 639.*
- “An Act to enable the United States to participate in the assistance rendered to certain migrants and refugees” [H.R. 8291], del 28 de junio de 1962. *U.S. House of Representatives, 87° Congress, 2nd session, Public Law 87-510, vol. 76 Stat. 121.*
- “An Act to amend the Immigration and Nationality Act, and for other purposes [H.R.2580]”, del 3 de octubre de 1965. *U.S. House of Representatives, 89° Congress, 1st session, Public Law 89-236, vol. 79 Stat. 911.*
- “An Act to amend the Immigration and Nationality Act, and for other purposes [H.R. 14535]”, del 20 de octubre de 1976. *U.S. House of Representatives, 94° Congress, 2nd session, Public Law 94-571, vol. 90 Stat. 2703.*
- “An act to amend section 201(a), 202(c) and 203(a) of the Immigration and Nationality Act, as amended, and to establish a Select Commission on Immigration and Refugee Policy [H.R.12443]”, del 5 de octubre de 1978. *U.S. House of Representatives, 95° Congress, 2nd session, Public Law 95-412, vol. 92 Stat. 907.*
- “An act to amend the Immigration and Nationality Act to revise the procedures for the admission of refugees, to amend the Migration and Refugee Assistance Act of 1962 to establish a more uniform basis for the provision of assistance

to refugees, and for other purposes” [S. 643], del 17 de marzo de 1980. *U.S. House of Representatives, 96° Congress, 2nd session, Public Law 96-212, vol. 94, Stat. 102.*

“An Act to amend the Immigration and Nationality Act to change the level, and preference system for admission, of immigrants to the United States, and to provide for administrative naturalization, and for other purposes [S.358]”, del 29 de noviembre de 1990. *U.S. House of Representatives, 101° Congress, 2nd session, Public Law 101-649, vol. 104 Stat. 4978.*

“An Act to deter terrorism, provide justice for victims, provide for an effective death penalty, and for other purposes [S.735]”, del 26 de abril de 1996. *U.S. House of Representatives, 104° Congress, 2nd session, Public Law 104-132, vol. 110 Stat. 1214.*

“An act An Act Making omnibus consolidated appropriations for the fiscal year ending September 30, 1997, and for other purposes [H.R.3610]”, del 30 de septiembre de 1996. *U.S. House of Representatives, 104° Congress, 2nd session, Public Law 104-208, vol. 110 Stat. 3009.*

“An Act Making appropriations for the government of the District of Columbia and other activities chargeable in whole or in part against the revenues of said District for the fiscal year ending September 30, 1998, and for other purposes [H.R. 2607]”, del 19 de noviembre de 1997. *U.S. House of Representatives, 105° Congress, 2nd session, Public Law 105-100, vol. 111 Stat. 2160.*

“An Act to deter and punish terrorist acts in the United States and around the world, to enhance law enforcement investigatory tools, and for other purposes” [H.R. 3162]”, del 26 de octubre de 2001. *U.S. House of Representatives, 107° Congress, 1st session, Public Law 107-56, vol. 115 Stat. 272.*

“An Act to establish the Department of Homeland Security, and for other purposes H.R. 5005”, del 25 de noviembre de 2002. *U.S. House of Representatives, 107° Congress, 2nd session, Public Law 107-296, vol. 116 Stat. 2135.*

“An act to reform the intelligence community and the intelligence and intelligence-related activities of the United States Government, and for other purposes S.

2845”, del 17 de diciembre de 2004. *U.S. House of Representatives, 108^o Congress, 2nd session, Public Law 108-458, vol. 118 Stat. 3688.*

1.2 Documentos oficiales del gobierno y de la administración

Departamento de Estado

U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2018. “On U.S. Assistance to UNRWA”. *U.S. Department of State Archives 2017-2021* [en línea]. Disponible en: <https://2017-2021.state.gov/> [última consulta: 18 de marzo de 2023].

U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2020. “Report to Congress on Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2021” [en línea]. Disponible en: <https://www.state.gov/reports/report-to-congress-on-proposed-refugee-admissions-for-fy-2021/> [última consulta: 3 de abril de 2023].

U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2020. “Update on U.S. Withdrawal from the World Health Organization”, del 3 de septiembre de 2020. *U.S. Department of State Archives 2017-2021* [en línea]. Disponible en: <https://2017-2021.state.gov/> [última consulta: 23 de febrero de 2023].

U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2021. “Dien Bien Phu & the Fall of French Indochina, 1954”, *Office of the Historian* [en línea]. Disponible en: <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/dien-bien-phu> [última consulta: 27 de febrero de 2023].

U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2021. “Restarting the Central American Minors Program” [en línea]. Disponible en: <https://www.state.gov/restarting-the-central-american-minors-program/> [última consulta: 3 de abril de 2023].

U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2021. “Report to Congress on Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2022” [en línea], del 20 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.state.gov/report-to-congress-on-proposed-refugee-admissions-for-fiscal-year-2022/> [última consulta: 2 de abril de 2023].

U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2021. “U.S. Decision to Reengage with the UN Human Rights Council”, del 8 de febrero de 2021. *Office of the*

Spokesperson [en línea]. Disponible en: <https://www.state.gov/> [última consulta: 23 de febrero de 2023].

U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2023, “Refugee Admissions” [en línea]. Disponible en: <https://www.state.gov/refugee-admissions/> [última consulta: 2 de abril de 2023].

Departamento de Justicia

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “Matter of Dunar in Deportation Proceedings A-14616395”, del 17 de abril de 1973. *Interim Decision #2192*.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “In re S-M-J-, Applicant”, del 31 de enero de 1997. *Executive Office for Immigration Review, Board of Immigration Appeals, Interim Decision #3303*.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “Zero-Tolerance for Offenses Under 8 U.S .C. § 1325(a)”, del 6 de abril de 2018. *Memorandum for Federal Prosecutors along the Southwest Border, Office of The Attorney General*.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “Matter of A-B-, Respondent”, del 11 de junio de 2018. *Interim Decision #3929, 27 I&N Dec. 316 (A.G. 2018)*.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “Matter of L-A-B-R- et al., Respondents”, del 16 de agosto de 2018. *Interim Decision #3933, 27 I&N Dec. 405 (A.G. 2018)*.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “Matter of A-B-, Respondent”, del 11 de junio de 2018. *Interim Decision #3929, 27 I&N Dec. 316 (A.G. 2018)*.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “Matter of S-O-G- & F-D-B-, Respondents”, del 18 de septiembre de 2018. *Interim Decision #3937, 27 I&N Dec. 462 (A.G. 2018)*.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, “Matter of A-B-, Respondent”, del 16 de junio de 2021. *Interim Decision #4019, 28 I&N Dec. 307 (A.G. 2021)*.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2023. “EOIR Performance Plan, Adjudicative Employees”, *Executive Office for Immigration Review* [en línea].

Disponible en: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1358951/download>
[última consulta: 3 de abril de 2023].

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2023. “Adjudication Statistics, Total Asylum Applications”, *Executive Office for Immigration Review* [en línea].
Disponible en: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1106366/download>
[última consulta: 1 de abril de 2023].

Departamento de Salud y Servicios Humanos

U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, 2023. “Resettlement Agencies”, *Office of Refugee Resettlement* [en línea]. Disponible en: <https://www.acf.hhs.gov/orr/grant-funding/resettlement-agencies> [última consulta: 6 de abril de 2023].

U.S. OFFICE OF INSPECTOR GENERAL, “DHS Has Not Effectively Implemented the Prompt Asylum Pilot Programs”, del 25 de enero de 2021. *Memorandum for: Troy Miller, Senior Official Performing the Duties of the Commissioner, U.S. Customs and Border Protection. OIG-21-16*, pp. 48.

Departamento de Seguridad Nacional

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, “Release of Updated Asylum Division Officer Training Course (ADOTC) Lesson Plans”, *Memorandum from John Lafferty, Chief, Asylum Division, USCIS, to all Asylum Office personnel*, *HQRAIO 120/9.15b.*, del 13 de febrero de 2017.

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, 2023. “Family” [en línea].
Disponible en: <https://www.uscis.gov/family> [última consulta: 7 de abril de 2023].

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, 2023. “Humanitarian” [en línea].
Disponible en: <https://www.uscis.gov/humanitarian> [última consulta: 2 de abril de 2023].

- U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, 2022. “CBP Search Authority” [en línea]. Disponible en: <https://www.cbp.gov/travel/cbp-search-authority> [última consulta: 31 de marzo de 2023].
- U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, “United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology Program (“US-VISIT”); Enrollment of Additional Aliens in US-VISIT; Authority to Collect Biometric Data from Additional Travelers and Expansion to the 50 Most Highly Trafficked Land Border Ports of Entry”, *Federal Register*, Vol. 73, No. 245 (December 19, 2008).
- U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, “Streamline: Measuring Its Effect on Illegal Border Crossing”, del 15 de mayo de 2015, *Office of Inspector General, Report Number OIG-15-95*.
- U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2019. “Migrant Protection Protocols” [en línea]. Disponible en: <https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols> [última consulta: 2 de abril de 2023].
- U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2022. “Affirmative Asylum”, *U.S. Citizenship and Immigration Services* [en línea]. Disponible en: <https://www.uscis.gov/es> [última consulta: 21 de febrero de 2023].
- U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2022. “Court Ordered Reimplementation of the Migrant Protection Protocols”, *Archived Content* [en línea]. Disponible en: <https://www.dhs.gov/archive/migrant-protection-protocols> [última consulta: 2 de abril de 2023].
- U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2022. “Credible Fear Cases Completed and Referrals for Credible Fear Interview” [en línea]. Disponible en: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/readingroom/RFA/credible-fear-cases-interview> [última consulta: 12 de abril de 2023].
- U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2022. “Operation Allies Welcome Afghan Parolee and Benefits Report”, del 10 de noviembre de 2022. *Fiscal*

Year 2022 Report to Congress [en línea]. Disponible en: <https://www.dhs.gov/> [última consulta: 3 de abril de 2023].

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2023. “About DHS” [en línea]. Disponible en: <https://www.dhs.gov/mission> [última consulta: 31 de marzo de 2023].

U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, “Termination of the Central American Minors Parole Program”, [CIS No. 2604–17; DHS Docket No. USCIS–2017–0003], del 16 de agosto de 2017. *Federal Register*, Vol. 82, No. 157, p. 38926.

U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, “Aliens Subject to a Bar on Entry Under Certain Presidential Proclamations; Procedures for Protection Claims” [EOIR Docket No. 18–0501; A.G. Order No. 4327–2018], del 9 de noviembre de 2018. *Federal Register*, Vol. 83, No. 218, p. 55934.

U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, “Asylum Eligibility and Procedural Modifications” [EOIR Docket No. 19–0504; A.G. Order No. 4488–2019], del 16 de julio de 2019. *Federal Register*, Vol. 84, No. 136, p. 33829.

Misión Permanente ante Naciones Unidas

U. S. MISSION TO THE UNITED NATIONS, 2017. “United States Ends Participation in Global Compact on Migration”, del 2 de diciembre de 2017 [en línea]. Disponible en: <https://usun.usmission.gov/> [última consulta: 18 de marzo de 2023].

U. S. MISSION TO THE UNITED NATIONS, 2018. “Explanation of Vote in a Meeting of the Third Committee on a UNHCR Omnibus Resolution”, del 13 de noviembre de 2018 [en línea]. Disponible en: <https://usun.usmission.gov/> [última consulta: 18 de marzo de 2023].

U. S. MISSION TO THE UNITED NATIONS, 2018. “Remarks on the UN Human Rights Council”, del 19 de junio de 2018 [en línea]. Disponible en: <https://usun.usmission.gov/> [última consulta: 23 de febrero de 2023].

Órdenes Ejecutivas

THE WHITE HOUSE ARCHIVES PRESIDENT TRUMP, 2017. “Executive Order Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States”, del 6 de marzo de 2017. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/> [última consulta: 2 de abril de 2023].

U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, 2016. “Executive Order 6166 – Organization of executive agencies”, del 10 de junio de 1933. *Office of the Federal Register* [en línea]. Disponible en: <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/06166.html> [última consulta: 28 de marzo de 2023].

U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, “Executive Order 14013, Rebuilding and Enhancing Programs to Resettle Refugees and Planning for the Impact of Climate Change on Migration”, del 4 de febrero de 2021. *Federal Register*, Vol. 86, No. 25, p. 8839.

U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, s.f. “2021 Joseph R. Biden Jr. Executive Orders”, *Federal Register* [en línea]. Disponible en: <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/joe-biden/2021> [última consulta: 3 de abril de 2023].

1.3 Jurisprudencia

U.S. CIRCUIT COURT, Eastern District of Pennsylvania, “Corfield v. Coryell”, de 1823. *6 Fed. Cas. 546, no. 3,230 C.C.E.D.Pa. 1823*.

U.S. DISTRICT COURT, Southern District of Florida, “Haitian Refugee Center v. Smith”, del 25 de mayo de 1984. *644 F. Supp. 382 (S.D. Fla. 1984)*.

- U.S. SUPREME COURT, “INS v. Stevic”, del 5 de junio de 1984. *467 U.S. 407 (1984)*, No. 82-973.
- U.S. SUPREME COURT, “Immigration and Naturalization Service vs. Cardoza-Fonseca”, del 9 de marzo de 1987. *480 U.S. 421 (1987)*, *107 S. Ct. 1207*.
- U.S. DISTRICT COURT, Northern District of California, “East Bay Sanctuary Covenant, et al., v. Donald J. Trump, et al.”, del 19 de noviembre de 2018. *Case No. 18-cv-06810-JST (2018)*.
- U.S. DISTRICT COURT, Northern District of California, “S.A., et al., v. Donald J. Trump, et al.”, del 1 de marzo de 2019. *Case No. 18-cv-03539-LB (2019)*.
- U.S. DISTRICT COURT, District of Columbia, “Innovation Law Lab, et. al., v. Kirstjen Nielsen, et. al.”, del 8 de abril de 2019. *Case No. 19-cv-00807-RS*.
- U.S. DISTRICT COURT, District of Columbia, “O.A., et al., v. Donald J. Trump, et al.”, del 2 de Agosto de 2019. *Civil Action No. 18-2718 (RDM)*.
- U.S. DISTRICT COURT, District of Columbia, “Capital Area Immigrants’ Rights Coalition et al., v. Donald J. Trump et al.”, del 30 de junio de 2020. *Civil Action No. 19-2117 (TJK)*.
- U.S. SUPREME COURT, “Trump, President of the United States, et al. v. Hawaii et al”, del 26 de junio de 2018. *No. 17–965, 585 U.S. (2018)*, *138 S. Ct. 2392*.

1.4 Otros documentos y páginas web

- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2022. “Temporary Protected Status and Deferred Enforced Departure” [en línea], *CRS Report prepared for Members and Committees of Congress*, RS20844, 19 de abril de 2022, disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/homsec/RS20844.pdf> [última consulta: 7 de abril de 2023].
- REFUGEE PROCESSING CENTER, 2023. “Admissions & Arrivals”, *U.S. Bureau of Population, Refugees, and Migration* [en línea]. Disponible en: <https://www.wrapsnet.org/admissions-and-arrivals/> [última consulta: 2 de abril de 2023].

THE NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, “9/11 and Terrorist Travel, Staff Report of the National Commission on Terrorist Attacks”, Washington D.C., 2004, United States Government Printing Office, pp. 241.

THE WHITE HOUSE ARCHIVES PRESIDENT TRUMP, “National Security Strategy of the United States of America”, Washington D.C., 2017, United States Government Printing Office, pp. 68.

THE WHITE HOUSE ARCHIVES PRESIDENT TRUMP, 2018. “Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly | New York, NY”, del 25 de septiembre de 2018 [en línea]. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/> [última consulta: 18 de marzo de 2023].

THE WHITE HOUSE ARCHIVES PRESIDENT TRUMP, 2020. “Peace to Prosperity: A vision to improve the lives of the Palestinian and Israeli People”, de enero de 2020 [en línea]. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/peacetoprospersity/> [última consulta: 27 de febrero de 2023].

THE WHITE HOUSE, 2021. “Letter to His Excellency António Guterres”, del 20 de enero de 2021. *The White House Briefing Room* [en línea]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/> [última consulta: 23 de febrero de 2023].

THE WHITE HOUSE, 2021. “Memorandum for the Secretary of State on the Emergency Presidential Determination on Refugee Admissions for Fiscal Year 2021”, del 16 de abril de 2021. *The White House Briefing Room* [en línea]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/> [última consulta: 3 de abril de 2023].

THE WHITE HOUSE, 2021. “Remarks by President Biden on Afghanistan”, del 16 de Agosto de 2021. *The White House Briefing Room* [en línea]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/> [última consulta: 12 de marzo de 2023].

- THE WHITE HOUSE, 2021. “Statement by President Joe Biden on Refugee Admissions”, del 3 de mayo de 2021. Disponible en: *The White House Briefing Room* [en línea]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/> [última consulta: 3 de abril de 2023].
- USA FOR UNHCR, 2023. “Refugees in America” [en línea]. Disponible en: <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/usa/> [última consulta: 2 de abril de 2023].
- USAID, 2023. “Where we work, Europe and Eurasia, Ukraine” [en línea]. Disponible en: <https://www.usaid.gov/ukraine> [última consulta: 4 de abril de 2023].
- U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, “DHS and DOJ Have Implemented Expedited Credible Fear Screening Pilot Programs, but Should Ensure Timely Data Entry”, del 21 de enero de 2020. *Report to Congressional Requesters, GAO-21-144*, pp. 79.
- U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, “Articles of Confederation; 3/1/1781; *Miscellaneous Papers of the Continental Congress, 1774 – 1789*”, *Records of the Continental and Confederation Congresses and the Constitutional Convention, Record Group 360*.
- U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, s.f. “From George Washington to Francis Adrian Van der Kemp, 28 May 1788”, *The National Historical Publications and Records Commission* [en línea], *The papers of George Washington*, disponible en: <https://founders.archives.gov/documents/Washington/04-06-02-0266> [última consulta: 28 de marzo de 2023].
- U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, s.f. “Statement and Directive by the President on Immigration to the United States of Certain Displaced Persons and Refugees in Europe”, *Harry S. Truman Library Museum* [en línea]. Disponible en: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/> [última consulta: 28 de marzo de 2023].

U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, s.f. “Statement by the President Upon Signing the Displaced Persons Act” [en línea]. *Harry S. Truman Library Museum* [en línea]. Disponible en: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/> [última consulta: 13 de abril de 2023].

U.S. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, s.f. “Thomas Jefferson to George Flower, 12 September 1817”, *The National Historical Publications and Records Commission* [en línea], *The papers of Thomas Jefferson*, disponible en: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-12-02-0012> [última consulta: 28 de marzo de 2023].

U.S. SENATE, “Message from the President of the United States transmitting the Protocol Relating the Status of Refugees, done at New York on January 31, 1967”. Washington D.C., 1968, United States Government Printing Office, pp. 32, p. 3.

U.S. SENATE, “Proceedings and debates of the 90th Congress”, *Congressional Record, Second Session, Volume 114 – Part 21, September 17, 1968, to September 25, 1968*. Washington, 1968, United States Government Printing Office, pp. 27095 – 28250, p. 27758.

2. Reino Unido

Papers on the Balfour Declaration, del 2 de noviembre de 1917. *The National Archives, documento CO 733/347/7*.

II. INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES (SELECCIÓN)

1. Tratados

1.1 Multilaterales (universales y regionales)

Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees, del 12 de mayo de 1926. *League of Nations Treaty Series*, vol. LXXXIX, núm. 2004, p. 47.

Convención sobre el Asilo, firmada en la Habana en la Sexta Conferencia Internacional Americana, del 20 de febrero de 1928. *Serie sobre Tratados, OEA, No. 34, A-23*.

Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees, del 30 de junio de 1928. *League of Nations Treaty Series*, vol. LXXXIX, núm. 2005, p. 53.

Convention Relating to the International Status of Refugees, del 28 de octubre de 1933. *League of Nations Treaty Series*, vol. CLIX, núm. 3663, p. 199.

Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, del 10 de febrero de 1938. *League of Nations Treaty Series*, vol. CXCII, núm. 4461, p. 59.

Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos, del 4 de agosto de 1939. *Textos de los Tratados de Montevideo sobre Derecho Internacional Privado, (Oea/Ser.K/Xxi.2), F-10*.

Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, del 14 de septiembre de 1939. *League of Nations Treaty Series*, vol. CXCVIII, núm. 4634, p. 141.

Carta de las Naciones Unidas, del 26 de junio de 1945. *United Nations Treaty Collection*, 59 Stat. 1031, T.S. 993, 3 Bevans 1153.

Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio, del 9 de diciembre de 1948. *United Nations Treaty Series*, núm. 1021, vol. 78, p. 277.

- Convención de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, del 12 de agosto de 1949. *United Nations Treaty Collection*, no. 973, vol. 75, p. 287.
- Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del 4 de noviembre de 1950. *Council of Europe Treaty Series*, ETS no 5.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del 28 de julio de 1951. *United Nations Treaty Series*, núm. 2545, vol. 189, p. 137.
- Convención sobre Asilo Territorial, del 28 de marzo de 1954. *United Nations Treaty Series*, núm. 24378, vol. 1438, p. 127.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, del 7 de marzo de 1966. *United Nations Treaty Series*, núm. 9464, vol. 660, p. 1.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966. *United Nations Treaty Series*, no. 14668, vol. 999, p. 172.
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 1 de enero de 1967. *United Nations Treaty Series*, no. 14531, vol. 993, p. 3.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, del 4 de octubre de 1967. *United Nations Treaty Series*, núm. 8791, vol. 606, p. 267.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969. *United Nations Treaty Series*, núm. 18232, vol. 1155, p. 331).
- Convención que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, del 10 de septiembre de 1969. *United Nations Treaty Series*, núm. 17955, vol. 1144, p. 123.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969. *Serie de Tratados OEA*, No. 36, B-32.
- Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, del 14 de

diciembre de 1973. *United Nations Treaty Series*, núm. 15410, vol. 1035 p. 167.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, del 18 de diciembre de 1979. *United Nations Treaty Series*, núm. 20378, vol. 1249, p. 13.

Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, del 27 de junio de 1981. *United Nations Treaty Series*, núm. 26363, vol. 1520, p. 217.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, del 10 de diciembre de 1984. *United Nations Treaty Series*, núm. 24841, vol. 1465, p. 85.

Convención Americana para prevenir y sancionar la tortura”, del 9 de diciembre de 1985. *Serie de Tratados OEA*, No. 67, A-51.

Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos y Degradantes, del 26 de noviembre de 1987. *Council of Europe Treaty Series*, ETS no. 126.

Convención sobre los Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1989. *United Nations Treaty Series*, núm. 27531, vol. 1577, p. 3.

Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, del 1 de julio de 1990. *OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols & Charters*, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990).

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, del 18 de diciembre de 1990. *United Nations Treaty Series*, núm. 39481, vol. 2220, p. 3.

Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, del 9 de junio de 1994. *Serie de Tratados OEA*, A-60.

Convención Americana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, del 9 de junio de 1994. *Serie de Tratados OEA*, A-61.

Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia

Organizada Transnacional, del 15 de noviembre de 2000. *United Nations Treaty Series*, núm. 39574, vol. 2241, p. 507.

Convención sobre Arreglos Regionales para la Promoción del Bienestar Infantil en Asia Meridional, adoptada en la 11^o cumbre de miembros del SAARC, del 6 de enero de 2002.

Protocolo sobre los Derechos de la Mujer en África, del 11 de julio de 2003. *OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols & Charters*.

Carta Social de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional, del 4 de enero de 2004.

Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, del 10 de diciembre de 2006. *United Nations Treaty Series*, núm. 48088, vol. 2716, p. 3.

Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Niños contra la Explotación y el Abuso Sexual, del 25 de octubre de 2007. *Council of Europe Treaty Series*, ETS no. 201.

Tratado de Lisboa por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, del 17 de diciembre de 2007. *Diario Oficial de la Unión Europea*, (2007/C 306/01).

Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África, del 23 de octubre de 2009. *OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols & Charters*.

1.2 Bilaterales

“U.S.-Canada Agreement Covering Third-Country Asylum Claims at the Border”, del 5 de diciembre de 2002. *U.S. Department of State Archives 2009-2017* [en línea]. Disponible en: <https://2009-2017.state.gov/> [última consulta: 31 de marzo de 2023].

“Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Guatemala on Cooperation Regarding the

Examination of Protection Claims”, del 20 de noviembre de 2019. *Federal Register, Vol. 84, No. 224*, p. 64095.

“Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Honduras for Cooperation in the Examination of Protection Claims”, del 1 de mayo de 2020. *Federal Register, Vol. 85, No. 85*, p. 25462.

“Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of El Salvador for Cooperation in the Examination of Protection Claims”, del 22 de diciembre de 2020. *Federal Register, Vol. 85, No. 246*, p. 83597.

2. Declaraciones y otros textos relevantes

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada por la Novena Conferencia Internacional Americana, del 2 de mayo de 1948. *Departamento de Derecho Internacional*.

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, adoptada por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, del 22 Noviembre 1984. *Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados de la OEA*.

Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina, del 31 de mayo de 1989. *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, CIREFCA 89/9*.

The Cairo Declaration of the Organization of Islamic Cooperation on Human Rights, del 5 de Agosto de 1990. *Organización para la Cooperación Islámica. Organización para la Cooperación Islámica*.

Declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas en el derecho de los refugiados en América Latina y el Caribe, del 11 de mayo de 1999. *Seminario Regional sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados*.

Convención para Regular el Estatus de los Refugiados en Países Árabes, de 1994. *Liga Árabe de Naciones*.

Ashgabat Declaration of the International Ministerial Conference of the Organization of Islamic Cooperation on Refugees in the Muslim World, del 12 de mayo del 2012. *Organización para la Cooperación Islámica*.

Declaración de Derechos Humanos, adoptada por la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, del 19 de noviembre de 2012.

Working Group on International Migration in the Arab Region, del 15 de marzo de 2013, *Liga Árabe de Naciones*.

3. Jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia

“Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002)” (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, *I.C.J. Reports* 2006, p. 6.

4. Documentos de la Organización de Naciones Unidas

1.1 Asamblea General

Resoluciones

NU, AG, Resolución 8(I), “Problema de los Refugiados”, del 12 de febrero de 1946.

NU, AG, Resolución 62(I)-I, “Constitución de la Organización Internacional de Refugiados y Acuerdo sobre Medidas Provisionales a tomar respecto de los refugiados y las personas desalojadas”, de 15 de diciembre de 1946.

NU, AG, Resolución 181(II), “Futuro gobierno de Palestina”, del 29 de noviembre de 1947.

NU, AG, Resolución 212(III), “Ayuda a los Refugiados de Palestina”, del 19 de noviembre de 1948.

NU, AG, Resolución 217(III), “Carta Internacional de los Derechos del Hombre”, del 10 de diciembre de 1948.

NU, AG, Resolución 194(III), “Palestina - Informe sobre el progreso de las gestiones del Mediador de las Naciones Unidas”, del 11 de diciembre de 1948.

NU, AG, Resolución 302(IV), “Ayuda a los Refugiados de Palestina”, del 8 de diciembre de 1949.

NU, AG, Resolución 428(V), “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, del 14 de diciembre de 1950.

NU, AG, Resolución 429(V), “Proyecto de Convención de sobre el Estatuto de los Refugiados”, del 14 de diciembre de 1950.

NU, AG, Resolución 2198(XXI), “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, del 16 de diciembre de 1966.

NU, AG, Resolución 2312(XXII), “Declaración sobre asilo territorial”, del 14 de diciembre de 1967.

NU, AG, Resolución 2958(XXVII), “Asistencia a los refugiados sudaneses que regresan del extranjero”, del 12 de diciembre de 1972.

NU, AG, Resolución 42/110, “Asistencia a los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas de Centroamérica”, del 7 de diciembre de 1987.

NU, AG, Resolución 43/118, “Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos”, del 8 de diciembre de 1988.

NU, AG, Resolución 48/116, “Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados”, del 16 de diciembre de 1992.

NU, AG, Resolución 47/105, “Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados”, del 20 de diciembre de 1993.

NU, AG, Resolución 58/153, “Mantenimiento en funciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, del 24 de febrero de 2004.

NU, AG, Resolución 70/296, “Acuerdo de Relación entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones”, del 25 de julio de 2016.

NU, AG, Resolución 71/1, “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”, del 19 de septiembre de 2016.

NU, AG, Resolución 73/151, “Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, del 17 de diciembre de 2018.

NU, AG, Resolución 73/195, “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”, del 19 de diciembre de 2018.

NU, AG, Resolución 77/123, “Asistencia a los Refugiados de Palestina”, del 12 de diciembre de 2022.

Documentos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

Informes

Doc. NU A/6311/Rev.1/Add.1, “Adición al informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, de 1967.

Doc. NU A/HCR/34/12/Add.1, “Informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la labor realizada en su 30° período de sesiones (Ginebra, 8 a 16 de octubre de 1979), del 6 de noviembre de 1979. *Documentos Oficiales: Trigésimo cuarto periodo de sesiones, suplemento no. 12a.*

Doc. NU A/37/12/Add.1, “Informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la labor realizada en su 33° periodo de sesiones (Ginebra, 11 a 20 de octubre de 1982).”, del 10 de noviembre de 1982, *Documentos Oficiales: Trigésimo séptimo periodo de sesiones, suplemento no. 12a.*

Doc. NU A/43/12/Add.1, “Informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la labor realizada en su 39° periodo de sesiones (Ginebra, 3 a 10 de octubre de 1988)”, del 26 de octubre de 1988. *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer periodo de sesiones, suplemento no. 12a.*

Doc. NU A/73/12 (Parte II), “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, Parte II, Pacto Mundial sobre los

Refugiados, del 2 de agosto de 2018. *Documentos oficiales: Septuagésimo tercer período de sesiones, suplemento núm. 12.*

Otros

Doc. NU ST/HCR(092.1)/H26, “Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”, de septiembre de 1979.

Doc. NU HCR/MMSP/2001/9, “Declaración de los Estados parte de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”, del 16 de diciembre de 2001.

Doc. NU HCR/GIP/15/11, “Directrices sobre protección internacional n° 11: reconocimiento prima facie de la condición de refugiado”, del 24 de junio de 2015.

Doc. NU HCR/IP/4/Spa/Rev.4, “Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional”, de febrero de 2019.

Conferencias

Doc. NU A/CONF.2/108, “Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas”, del 25 de julio de 1951.

Documentos del Consejo de Derechos Humanos

Doc NU A/HRC/50/68, “Civilian Deaths in the Syrian Arab Republic, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights”, del 28 de junio de 2022.

1.2 Consejo Económico y Social

Resoluciones

NU, ECOSOC, Resolución 18(III), “Refugiados y desplazados”, del 3 de octubre de 1946.

NU, ECOSOC, Resolución 672(XXV), “Constitución del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados”, del 30 de abril de 1958.

NU, ECOSOC, Resolución 1186(XLI), “Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: medidas encaminadas a ampliar el alcance personal de la Convención del 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados”, del 18 de noviembre de 1966.

Otros documentos del Consejo Económico y Social

Doc. NU E/CN.4/669, “Commission on Human Rights: report of the 8th session, 14 April-14 June 1952”, de junio de 1952.

Doc. NU E/CN.4/1998/53/Add.2, “Principios Rectores del Desplazamiento Interno”, del 11 de febrero de 1998.

1.3 Consejo de Seguridad

Resoluciones

NU, CS, Resolución 242(1967), “Resolución de 22 de noviembre de 1967”, del 22 de noviembre de 1967.

NU, CS, Resolución 2165(2014), “Resolución 2165 (2014) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7216a sesión, celebrada el 14 de julio de 2014”.

III. BIBLIOGRAFÍA

1. Monografías

- ABRISKETA, J., *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea*, Cizur Menor, 1° ed., Thomson Reuters Aranzadi, 2020.
- BARTROP, P., *The Evian Conference of 1938 and the Jewish Refugee Crisis*. Cham, 1° ed., Palgrave Macmillan, 2018.
- BEEVOR, A., *The Second World War*. Nueva York, 2° ed., Hachette Book Group, 2013.
- CHURCHWELL, S., *Behold America: The Entangled History of “America First”*, New York, 1° ed., Hachette Book Group, 2018.
- GARRIOCH, D., *The Huguenots of Paris and the Coming of Religious Freedom, 1685–1789*, Nueva York, 1° ed., Cambridge University Press, 2014.
- HAUSMANN, R., Y RODRÍGUEZ, F., *Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*, Filadelfia, 1° ed., Penn State University Press, 2013.
- JACOBSEN, K., *The Economic Life of Refugees*, West Hartford, 1° ed., Kumarian Press, 2005.
- NASAW, D., *The Last Million: Europe's Displaced Persons from World War to Cold War*, Nueva York, 1° ed., Penguin Random House, 2021.
- NATHWANI, N., *Rethinking Refugee Law*. La Haya, 1° ed., Brill Academic Publishers, 2003.
- OSSORIO, M., *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*, Buenos Aires, 3° ed., Editorial Universidad de Buenos Aires, 2005.
- PHUONG, C., *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge, 1° ed., Cambridge University Press, 2005.
- POGGO, S., *The First Sudanese Civil War: Africans, Arabs, and Israelis in the Southern Sudan, 1955-1972*, 1° ed., Palgrave MacMillan, 2009.
- POLIAN, P., *Against Their Will: The History and Geography of Forced Migrations in the USSR*, Viena, 2° ed., Central European University Press, 2003.

- ROSE, K., *American Isolationism Between the World Wars: The Search for a Nation's Identity*, Londres, 1º ed., Routledge, 2021.
- RUDOLPH, C., *National Security and Immigration: Policy Development in the United States and Western Europe since 1945*. California, 1º ed., Stanford University Press, 2006.
- SEARS, J., *Refuge Must Be Given: Eleanor Roosevelt, the Jewish Plight, and the Founding of Israel*, West Lafayette, 1º ed., Purdue University Press, 2021.
- SHAFIR, G., *Land, Labor and the Origins of the Israeli-Palestinian Conflict, 1882-1914*, Berkeley, 3º ed., University of California Press, 1994.
- TESSLER, M., *A History of the Israeli-Palestinian Conflict*. Bloomington, 2º ed., Indiana University Press, 2009.
- TISHKOV, V., *Ethnicity, Nationalism and Conflict in and after the Soviet Union: The Mind Aflame*, Oslo, 1º ed., SAGE Publications Ltd, 1997.
- TORROJA, H. *La asistencia humanitaria en la Organización de las Naciones Unidas, fundamentos y perspectivas actuales*, Barcelona, 1º ed., Atelier, 2004.
- WHITE, R., *Immigration Policy and the Shaping of U.S. Culture*. Cheltenham, 1º ed., Edward Elgar Publishing Limited, 2018.
- WOODBIDGE, G., *The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, Vols. I-III, Nueva York, Columbia University Press, 1950.

2. Artículos y contribuciones a obras colectivas

- ABIFARIN, O., Y BELLO, S., “Human Security in Africa”, *World Affairs: The Journal of International Issues*, vol. 21, 2017, núm 2, pp. 50-57.
- ALBERT, M., “Prima facie determination of refugee status. An overview and its legal foundation”, *University of Oxford's Department of International Development, Refugee Studies Centre Working paper series* [en línea], 2010, no. 55, pp. 67, disponible en: <https://www.rsc.ox.ac.uk/> [última consulta: 11 de febrero de 2023].

- ALEXANDER, M., “Refugee status determination conducted by UNHCR”. *International Journal of Refugee Law*, vol. 11, 1999, núm. 2, pp. 251-289.
- ANDORRA, B., “Refugee Admissions and Resettlement Policy”, en HUMPHREY, J. (ed.), *Refugees Around the World: Regional Assessments, U.S. Admissions Programs*. Nueva York, 1º ed., Nova Science Publishers, 2014, pp. 73-90.
- ARENAS, N., “Combatants and armed elements as refugees, the interaction between international humanitarian law and international refugee law”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. (coord.), *The new challenge of humanitarian law in armed conflict, in Honour of professor Juan Antonio Carrillo-Salcedo*, Leiden, 1º ed., Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp. 207-226.
- BARBOUR, K., “The Sudan since Independence”. *The Journal of Modern African Studies*, vol. 18, 1980, núm.1, pp. 73-97.
- BAYER, L., “Hungary’s ‘zero refugee’ strategy”. *Politico* [en línea], 2016, disponible en: <https://www.politico.eu/article/hungary-zero-refugee-strategy-viktor-orban-europe-migration-crisis/> [Consulta: 17 de marzo de 2023].
- BHUIYAN, J., “Refugee Status Determination: Analysis and Application”, en ISLAM, R., Y HOSSAIN, J. (eds.), *An Introduction to International Refugee Law*, Leiden, 1º ed., Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp. 37-72.
- BIER, D., “Extreme Vetting of Immigrants: Estimating Terrorism Vetting Failures”, *CATO Institute* [en línea], *Policy Analysis no. 838*, 2018, pp. 64, disponible en: <https://www.cato.org/policy-analysis/extreme-vetting-immigrants-estimating-terrorism-vetting-failures#> [última consulta: 27 de marzo de 2023].
- BIER, D., Y NOWRASTEH, A., “Immigration Policy by Presidential Decree”. *CATO Institute* [en línea], *Pandemics and Policy*, diciembre de 2020, disponible en: <https://www.cato.org/publications/pandemics-policy/immigration-policy-presidential-decree> [última consulta: 3 de abril de 2023].
- BOCKLEY, K., “A Historical Overview of Refugee Legislation: The Deception of Foreign Policy in the Land of Promise”. *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 21, 1995, núm. 1, pp. 254-292.

- BRACEY, B., “Europe's Displaced Persons and the Problems of Relocation”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 20, 1944, núm. 2, pp. 225-243.
- BRADSHER, G., “The Nuremberg Laws, Archives Receives Original Nazi Documents That ‘Legalized’ Persecution of Jews”, *Prologue Magazine*, vol. 42, 2010, núm 4, pp. 24-29.
- BURSON, B., “Part IV Access to Protection and International Responsibility-Sharing, Ch.31 Refugee Status Determination”, en COSTELLO, C., FOSTER, M., Y MCADAM, J. (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford, 1º. ed., Oxford University Press, 2021, pp. 569-587.
- BYCHKOV, S., “Language of Lullabies: The Russification and De-Russification of the Baltic States”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 19, 1997, núm. 1, pp. 220-275.
- CAMPANA, A., “The Massive Deportation of the Chechen People: How and why Chechens were Deported”. *SciencesPo* [en línea], noviembre 2007, disponible en: <https://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/fr.html> [última consulta: 28 de febrero de 2023].
- CARLIN, J., “Significant Crisis Since World War Two and the Response of the International Community”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 3, 1982, núm. 1, pp. 3-25.
- CHIN, G., “The Civil Rights Revolution Comes to Immigration Law: A New Look at the Immigration and Nationality Act of 1965”, *North Carolina Law Review*, vol. 75, 1996, núm. 1, pp. 273–345, p. 277.
- CHISHTI, M., Y BOLTER, J., “Biden at the One-Year Mark: A Greater Change in Direction on Immigration Than Is Recognized”, *Migration Policy Institute* [en línea], enero 2022, disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-one-year-mark> [última consulta: 3 de abril de 2023].
- CIENSKI, J., “(After the Soviet Union) Chilly reception for refugees in Russia”, *Refugees Magazine*, 1994, núm. 98.

- COHEN, N., “The Reaction of Reform Judaism in America to Political Zionism (1897-1922)”. *American Jewish Historical Society*, núm. 40, 1951, núm. 4, pp. 361-394.
- COLVILLE, R., “(Afghanistan: the unending crisis) - The biggest caseload in the world”, *Refugees Magazine*, 1997, núm. 108.
- CONNOR, P., “Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 million in 2015”, *Pew Research Center* [en línea], agosto 2016. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/> [última consulta: 17 de marzo de 2023].
- CORTÉS, K., “Are Refugees Different from Economic Immigrants? Some Empirical Evidence on the Heterogeneity of Immigrant Groups in the United States”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 86, 2004, núm. 2, pp. 465-480.
- CRIDDLE, E., Y FOX-DECENT, E., “The Authority of International Refugee Law”, *William & Mary Law Review*, vol. 62, 2021, núm. 4, pp. 1067-1136.
- CROTHERS, L., “The cultural roots of isolationism and internationalism in American foreign policy”, *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 9, 2011, núm. 1, pp. 16.
- DEMUTH, A., “Some conceptual thoughts on migration research”, en AGOZINO, B. (ed.), *Theoretical and Methodological Issues in Migration Research*, Aldershot, 1º ed., Ashgate Publishing, 2000, pp. 21-58.
- DRESDEN-LANE, M., “Who share our concern for these people, the resettlement of unwanted refugees by the International Refugee Organization”, *Social Service Review*, vol. 26, 1952, núm. 3, pp. 270-293.
- EAGLY, I., Y SHAFER, S., “Detaining Families: A Study of Asylum Adjudication in Family Detention”, *California Law Review*, vol. 106, 2018, núm. 3, pp. 785-868.
- FALL, B., “The Second Indochina War”, *Royal Institute of International Affairs*, vol. 41, 1965, núm. 1, pp. 59-73, p. 60.
- FRANK, I., “Effect of the 1967 United Nations Protocol on the Status of Refugees in the United States”, *The International Lawyer*, vol. 11, 1977, núm. 2, pp. 291-305.

- GAMMELTOFT-HANSEN, T., “The Normative Impact of the Global Compact on Refugees”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, 2018, núm. 4, pp. 605–610.
- GELAT, J., “Explainer: How the U.S. Legal Immigration System Works”, *Migration Policy Institute* [en línea], abril 2019, disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/content/explainer-how-us-legal-immigration-system-works> [última consulta: 11 de abril de 2023].
- GIBSON, T., Y STERNS, R., “Extreme Right-wing Ideologues, Conservative Secession, and Terrorism”, en ALPEREN, M. (ed.), *Foundations of Homeland Security: Law and Policy*, Nueva Jersey, 2º ed., Wiley, 2017, pp. 79-94.
- GILBERT, G., “UNHCR and Courts”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, 2016, núm. 4, pp. 623-636.
- GINSBURG, G., “The Soviet Union and the Problem of Refugees and Displaced Persons 1917- 1956”, *The American Journal of International Law*, vol. 51, 1957, núm. 2, pp. 325-361.
- GOODWIN-GILL, G., “The Politics of Refugee Protection”. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 27, 2008, núm. 1, pp. 8-23.
- GOODWIN-GILL, G., “El artículo 31 de la Convención de 1951 relativa al estatuto de los refugiados: la no penalización, la detención y la protección”, en FELLER, E., TÜRK, V., Y NICHOLSON, F. (eds.), *Protección de los refugiados en el Derecho Internacional, Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional*. Barcelona, 1º ed., Icaria Editorial, 2010, pp. 205-278.
- GOODWIN-GILL, G., “The International Law of Refugee Protection”, en FIDDIAN-QASMIYEH, E., LOESCHER, G., LONG, K., Y SÍGONA, N., (eds). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, 1º ed, Oxford University Press, 2014, pp. 36-47.
- GOODWIN-GILL, G., “The Movements of People between States in the 21st Century: An Agenda for Urgent Institutional Change”. *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, 2016, núm. 4, pp. 679-694.

- GOODWIN-GILL, G., “International Refugee Law: Where It Comes from, and Where It's Going”, *International Journal of Legal Information*, vol. 45, 2017, núm. 1, pp. 24-27.
- GOODWIN-GILL, G., “International Refugee Law in the Early Years”, en COSTELLO, C., FOSTER, M., Y MCADAM, J. (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford, 1º. ed., Oxford University Press, 2021, pp. 23-50.
- GRAHL-MADSEN, A., “The European Tradition of Asylum and the Development of Refugee Law”, *Journal of Peace Research*, vol. 3, 1966, núm. 3, pp. 278-289.
- GRISWOLD, D., “Higher Immigration, Lower Crime”, *Commentary Magazine* [en línea], diciembre 2009, disponible en: <https://www.commentary.org/articles/daniel-griswold/higher-immigration-lower-crime/> [última consulta: 13 de marzo de 2023].
- GROSSMAN, A., “Remapping Relief and Rescue: Flight, Displacement, and International Aid for Jewish Refugees during World War II”, *New German Critique*, núm. 117, 2012, pp. 61-79.
- HAMMERSTAD, A., “Whose Security? UNHCR, Refugee Protection and State Security After the Cold War”, *Security Dialogue*, vol. 31, 2000, núm. 4, pp. 391-403.
- HARRIS, C., Y WÜLKER, G., “The Refugee Problem of Germany”, *Journal of Economic Geography*, vol. 29, 1953, núm. 1, pp. 10-25.
- HERNÁNDEZ-MARTÍNEZ, D., “Guerra Proxy entre Irán y Arabia Saudí. Principales focos de conflicto en oriente próximo”, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2021, no. 31, pp. 110-126.
- HIERONYMI, O., “The Nansen Passport: A Tool of Freedom of Movement and of Protection”. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 22, 2003, núm 1, pp. 36-47.
- HING, B., “Ethics, Morality, and Disruption of U.S. Immigration Laws”, *Kansas Law Review*, vol. 63, 2015, núm. 4, pp. 981-1044.
- HIPSMAN, F., Y MEISSNER, D., “Immigration in the United States: New Economic, Social, Political Landscapes with Legislative Reform on the Horizon”, *Migration Policy Institute* [en línea], abril 2013, disponible en:

<https://www.migrationpolicy.org/programs/migration-information-source>

[última consulta: 27 de marzo de 2023].

ISLAM, R., “The Origin and evolution of International Refugee Law”, en ISLAM, R., Y HOSSAIN, J. (eds.), *An Introduction to International Refugee Law*, Leiden, 1° ed., Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp. 13-36.

JACKSON, I., “Dr. Fridtjof Nansen, a Pioneer in the International Protection of Refugees”. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 22, 2003, núm. 1, pp. 7-20.

JAHANPOUR, F., “The Rise of the Taliban and its Regional Repercussions”. *Middle East Critique*, vol. 8, 1999, núm. 15, pp. 99-120.

JASTRAM, K., Y NEWLAND, K., “La unidad familiar (Acta Final de la Conferencia de la ONU de 1951)”, en FELLER, E., TÜRK, V., Y NICHOLSON, F. (eds.), *Protección de los refugiados en el Derecho Internacional, Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional*. Barcelona, 1° ed., Icaria Editorial, 2010, pp. 615-675.

KINNINMONT, J., “The Syria Conflict and the Geopolitics of the Region”, en FLORENSA, S. (dir.), *IEMed Mediterranean Yearbook 2014*, Barcelona, 1° ed., European Institute of the Mediterranean, 2014, pp. 48-53.

KERWIN, D., “US Refugee Protection Policy Ten Years after 9/11”, en Penn State Law, *The 9/11 effect and its legacy on U.S. Immigration Laws: essays, remarks and photographs*, Filadelfia, 1° ed., Libro 9, Center for Immigrants' Rights Clinic Publications, 2011, pp. 16-20.

KERWIN, D., “The US Refugee Protection System on the 35th Anniversary of the Refugee Act of 1980”. *Journal on Migration and Human Security*, vol. 3, 2015, núm. 2, pp. 205-254.

KERWIN, D., “How Robust Refugee Protection Policies Can Strengthen Human and National Security”, *Journal on Migration & Human Security*, vol. 4, 2016, núm. 3, pp. 83-140.

KERWIN, D., “The US Refugee Resettlement Program — A Return to First Principles: How Refugees Help to Define, Strengthen, and Revitalize the United States”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 6, 2018, núm. 3, pp. 205-225.

- LANDGRAVE, M., Y NOWRASTEH, A., “Incarcerated immigrants in 2016: their numbers, demographics and countries of origin”, *CATO Institute* [en línea], *Immigration Research and Policy Brief*, june 2018, núm. 7, disponible en: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/irpb7.pdf> [última consulta: 13 de marzo de 2023].
- LAUTERPACHT, E., Y BETHLEHEM, D., “El Alcance y Contenido del principio de no devolución: opinión”, en FELLER, E., TÜRK, V., Y NICHOLSON, F. (eds.), *Protección de los refugiados en el Derecho Internacional, Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional*. Barcelona, 1º ed., Icaria Editorial, 2010, pp. 97-199.
- LEE, E., “A Nation of Immigrants and a Gatekeeping Nation: American Immigration Law and Policy”, en UEDA, R. (ed.), *A companion to American Immigration*. Massachusetts, 1º ed., Blackwell Publishing Ltd., 2006, pp. 5-35.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F., “El Concepto de Refugiado en un Contexto de Derecho Internacional General”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 35, 1983, núm. 1., pp. 337-369.
- MCARDLE, M., “Does Hugo Chavez help the poor? *The Atlantic* [en línea], 2008, disponible en: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2008/03/does-hugo-chavez-help-the-poor/2916/> [última consulta: 14 de marzo de 2023].
- MCNEILL, W., “Human Migration in Historical Perspective”, *Population and Development Review*, vol. 10, 1984, núm. 1, pp. 1-18.
- MORGADES, S., “El Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Nuevo Pacto de la Unión Europea sobre Migración y Asilo: derecho informal y jurisprudencia internacional en materia de acceso a la protección”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 74, 2022, núm. 1., pp. 25-45.
- MUÑOZ BRAVO, T., “Políticas migratorias en México y Venezuela: Análisis de respuestas gubernamentales disímiles ante procesos de inmigración y emigración internacionales”, *Revista Desafíos*, vol. 28, 2016, núm. 2, pp. 333-366.
- MUÑOZ BRAVO, T., “Los retos de la ONU para alcanzar la gobernanza en materia de protección a desplazados forzados a 75 años de su fundación”, en PÉREZ, B., Y PÉREZ, G. (eds.), *A 75 años de la Organización de las Naciones Unidas*, Riesgos

- Globales, Ciudad de México, 1° ed., Universidad Autónoma Metropolitana, 2021, pp. 141-162.
- NAHAYLO, B., “(After the Soviet Union) - Population displacement in the former Soviet Union”, *Refugees Magazine*, 1994, núm. 98.
- NAÍM, M. Y TORO, F., “Venezuela’s Suicide: lessons from a failed State”, *Foreign Affairs*, vol. 97, 2018, núm. 6, pp. 126-138, p. 127.
- NIEDZWIECKI, M., Y DUON, T., “Southeast Asian American Statistical Profile”, *Southeast Asia Resource Action Center (SEARAC)* [en línea], 2004, ISBN 0-9725637-2-5, disponible en: <https://www.searac.org/wp-content/uploads/2018/04/Statistical-Profile-2010.pdf> [última consulta: 13 de abril de 2023].
- OLNECK, M., “Assimilation and American National Identity”, en UEDA, R. (ed.), *A companion to American Immigration*. Massachusetts, 1° ed., Blackwell Publishing Ltd., 2006, pp. 202-224.
- O’NEIL, S., “A Venezuelan Refugee Crisis”, en STARES, B. (ed.), *Preparing for the Next Foreign Policy Crisis, What the United States should do*, Nueva York, edición diciembre, Council on Foreign Relations, 2019, pp. 77-90.
- ORTEGA, E., “La consolidación histórica de la migración irregular en Estados Unidos: leyes y políticas migratorias restrictivas, ineficaces y demagógicas”. *Revista Norteamérica*, vol. 12, 2017, núm. 1, pp. 197-231.
- OSBORNE, M., “The Indochinese Refugees: causes and effects”, *The Royal Institute of International Affairs*, vol. 56, 1980, núm. 1, pp. 37-53.
- PARROTT, S., HOEWE, J., FAN, M., Y HUFFMAN, K., “Portrayals of Immigrants and Refugees in U.S. News Media: Visual Framing and its Effect on Emotions and Attitudes”. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, vol. 63, 2019, núm. 4, pp. 677-697.
- PENFOLD, M., “How to reconstruct Venezuela: political conflict, weak State capacities, and social violence”, *Wilson Center* [en línea], *Latin American Program*, Working Paper March 2021, disponible en:

- <https://www.wilsoncenter.org/program/latin-american-program> [última consulta: 14 de marzo de 2023].
- PIERCE, S., Y FRATZKE, S., “Will America Welcome Refugees and Asylees Once Again?” *Foreign Affairs* [en línea], febrero 2021, disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-america-caribbean/2021-02-04/will-america-welcome-refugees-and-asylees-once-again> [última consulta: 3 de abril de 2023].
- PIERCE, S., Y BOLTER, J., “Dismantling and Reconstructing the U.S. Immigration System: A Catalog of Changes under the Trump Presidency”, *Migration Policy Institute* [en línea], julio 2020, disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/research/us-immigration-system-changes-trump-presidency> [última consulta: 2 de abril de 2023].
- POPULATION COUNCIL, “Demographic Data on the Victims of the September 11, 2001, Terror Attack on the World Trade Center, New York City”, *Population and Development Review*, vol. 28, 2002, núm. 3, pp. 586-588.
- POZO, P., “El Pacto Mundial sobre los refugiados: límites y contribución a la evolución del derecho internacional de los refugiados”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* [en línea], 2019, no. 38, pp. 1- 29, disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num38> [última consulta: 15 de marzo de 2023].
- QASIM, H., “British Involvement in The Sudan”. *Pakistan Horizon*, vol. 31, 1978 núm. 4, pp. 60-81.
- RAKOWSKA-HARMSTONE, T., “Ethnicity in the Soviet Union”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 433, 1977, pp. 73-87.
- RODRÍGUEZ, F., “An Empty Revolution: The Unfulfilled Promises of Hugo Chávez”, *Foreign Affairs*, vol. 87, 2008, núm. 2, pp 49-62.
- ROWLEY, G., “Israel and the Palestinian Refugees: Background and Present Realities”, *The Royal Geographical Society*, vol. 9, 1977, núm. 2, pp. 81-89.

- RUBIO, P., “El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad”, *Revista Agenda Internacional*, vol. 6, 1999, núm. 12, pp. 137-148.
- RUIZ, H., “Afghanistan: conflict and displacement 1978 to 2001”. *Forced Migration Review*, 2002, núm. 13, pp. 8-10.
- RUSH, N., “Avoiding the Quicksand of the Global Compact on Refugees, A nesting doll of international commitments”, *Center for Immigration Studies* [en línea], diciembre 2018, disponible en: <https://cis.org/Report/Avoiding-Quicksand-Global-Compact-Refugees> [última consulta: 18 de marzo de 2023].
- SAN JUAN, C., “Primera parte: informe general de la investigación”, en FRANCO, L. (coord.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo ‘asilo-refugio’ a la luz del Derecho Internacional*. San José, 1º ed., Editorama S.A., 2004, pp. 31-72.
- SCHOON, E., Y DUXBURY, S., “Robust Discourse and the Politics of Legitimacy: Framing International Intervention in the Syrian Civil War, 2011–2016”. *Sociological Science*, vol. 6, 2019, núm. 24, pp. 635-660.
- SĘKOWSKI, P., “Activity of the international community in Europe after the Second World War within the scope of the International Refugee Organization as a model of the aid action towards refugees”. *Securitologia*, vol. 25, 2017, núm. 1, pp. 119-139.
- SERWER, A., “The Real Border Crisis. *The Atlantic* [en línea], marzo 2021, disponible en: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/03/which-border-crisis/618420/> [última consulta: 3 de abril de 2023].
- SHASTHRI, S., “The Role of International Organisation in the Protection of Refugees”, en ISLAM, R., Y HOSSAIN, J. (eds.), *An Introduction to International Refugee Law*, Leiden, 1º ed., Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp. 245-266.
- SULEIMAN, J., “Marginalised Community: The Case of Palestinian Refugees in Lebanon”, *Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty* [en línea], abril 2006, disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08c4be5274a31e0001112/Job_rEdited.pdf [última consulta: 27 de febrero de 2023].

- SZABLEWSKA, N., Y KARIM, S., “Protection and International Cooperation in the International Refugee Regime”, en ISLAM, R., Y HOSSAIN, J. (eds.), *An Introduction to International Refugee Law*, Leiden, 1º ed., Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp. 189-213.
- THOMAS, AL., Y YARNELL, M., “Ensuring that the Global Compacts on Refugees and Migration Deliver”, *Refugees International* [en línea], noviembre 2018, pp. 13, disponible en: <https://www.refugeesinternational.org/reports/2018/11/19/ensuring-that-the-global-compacts-on-refugees-and-migration-deliver> [última consulta: 15 de marzo de 2023].
- TRAUB, J., “Biden’s Immigration Plan Exists on Paper, Not in Reality. *Foreign Policy* [en línea], abril 2021, disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/04/26/bidens-immigration-plan-exists-on-paper-not-in-reality/> [última consulta: 3 de abril de 2023].
- TRIGGS, G., Y WALL, P., “‘The makings of a success’: The global compact on refugees and the inaugural Global Refugee Forum”, *International Journal of Refugee Law*, vol.32, 2020, núm. 2, pp.283-339.
- TÜRK, V., Y NICHOLSON, F., “Protección de los refugiados en el derecho internacional: una perspectiva general”, en FELLER, E., TÜRK, V., Y NICHOLSON, F. (eds.), *Protección de los refugiados en el Derecho Internacional, Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional*. Barcelona, 1º ed., Icaria Editorial, 2010, pp. 3-49.
- TÜRK, V., Y GARLICK, M., “From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, 2016, núm. 4, pp. 656-678.
- VAN PRAAG, O., “Understanding the Venezuelan Refugee Crisis”, *Wilson Center* [en línea], 2019, disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/article/understanding-the-venezuelan-refugee-crisis> [última consulta: 15 de marzo de 2023]).

WALLACE, R., Y JANEZKO, F., “The Concept of Asylum in International Law”, en ISLAM, R., Y HOSSAIN, J. (eds.), *An Introduction to International Refugee Law*, Leiden, 1º ed., Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp.134-158.

WILLIAMS, C., “The 1921 Russian famine: Centre and periphery responses”, *Revolutionary Russia*, vol. 6, 2008, núm. 2, pp. 277-314.

YAMEI, S., “Appeals and Constraints of Trump's America First”. *China Institute of International Studies*, Mar./Apr. 2018, pp. 111-130, p. 113.

ZAMFIR, I., “The global compact on refugees Strengthening international cooperation to ease the plight of refugees in the world”, *European Parliamentary Research Service* [en línea], 2019, PE 623.550, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_BRI\(2018\)62355_0](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_BRI(2018)62355_0) [última consulta: 15 de marzo de 2023].

ZIV, R., GRAHAM, A., Y CAO, L., “America First? Trump, Crime and Justice Internationally”. *Victims & Offenders Journal*, vol. 14, 2019, núm. 8, pp. 997-1009.

3. Contenido digital de Organismos Internacionales

1.1 Banco Mundial

WORLD BANK, 2023. *Data Bank Portal* [en línea]. Disponible en: <https://databank.worldbank.org/home.aspx> [última consulta: 14 de marzo de 2023].

WORLD BANK, 2023. *Worldwide Governance Indicators* [en línea]. Disponible en: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators> [Consulta: 15 de marzo de 2023].

1.2 Organización de las Naciones Unidas

ACNUR, “Guía para la protección internacional de personas refugiadas y la creación de sistemas de asilo estatales”, *Manual para Parlamentarios no. 27* [en línea] 2017, pp. 272, disponible en:

- <https://www.unhcr.org/publications/legal/3d4aba564/> [última consulta: 14 de febrero de 2023].
- GCR DIGITAL PLATFORM (2023). *Pledges and Contributions Dashboard* [en línea]. Disponible en: <https://globalcompactrefugees.org/> [Consulta: 25 de enero de 2023].
- OIM, “Returns to Afghanistan, Joint IOM-UNHCR Summary Report” [en línea], disponible en: <https://data.unhcr.org/fr/documents/details/70052> [última consulta: 12 de marzo de 2023].
- UNCT SYRIA, 2015. “2015 Strategic Response Plan, Syrian Arab Republic”, *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* [en línea]. Disponible en: https://www.unocha.org/sites/dms/Syria/RM_Syria_20141217_upd20150223.pdf [última consulta: 13 de marzo de 2023].
- UNDP, 2022. “The 3RP model”, *Regional Refugee & Resilience Plan* [en línea]. Disponible en: <https://www.3rpsyriacrisis.org/> [última consulta: 13 de marzo de 2023].
- UNHCR, 2000. “The state of the world's refugees: 50 years of humanitarian action” [en línea], disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/443739> [última consulta: 27 de febrero de 2023].
- UNHCR, 2009. “Update on Southern Sudan Repatriation and Reintegration” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/newsletter/update-on-southern-sudan-0109.pdf> [última consulta: 14 de marzo de 2023].
- UNHCR, 2010. “Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10> [última consulta: 13 de febrero de 2023].
- UNHCR, 2011. “UNHCR Resettlement Handbook” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf> [última consulta: 7 de abril de 2023].
- UNHCR, 2014. “Global Trends: Forced Displacement in 2014” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/globaltrends> [última consulta: 13 de marzo de 2023].

- UNHCR, 2015. “Global Trends: Forced Displacement in 2015” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/globaltrends> [última consulta: 15 de marzo de 2023].
- UNHCR, 2016. “Children on the Run: unaccompanied children leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/en-us/children-on-the-run.html> [última consulta: 13 de abril de 2023].
- UNHCR, 2016. “Summary Overview Document on Leaders' Summit on Refugees”. *Operational Data Portal* [en línea]. Disponible en: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/62658> [última consulta: 15 de marzo de 2023].
- UNHCR, 2018. “Thematic discussions”, *The Global Compact on Refugees* [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/thematic-discussions-for-the-global-compact-on-refugees.html> [última consulta: 16 de marzo de 2023].
- UNHCR, 2019. “Estrategia Trienal (2019-2021) sobre Reasentamiento y Vías Complementarias” [en línea]. Disponible en: https://www.acnur.org/es-es/sol/sol_rea/6137b93f4/ [última consulta: 23 de marzo de 2023].
- UNHCR, 2019. “Global Trends: Forced Displacement in 2018” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/globaltrends> [última consulta: 2 de abril de 2023].
- UNHCR, 2019. “The Global Compact on Refugees Indicator Framework” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/5cf907854.pdf> [última consulta: 24 de marzo de 2023], pp. 44, p. 5.
- UNHCR, 2019. “UNHCR deeply concerned about new U.S. asylum restrictions” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/news/press/2019/7/5d2cdf114/> [última consulta: 2 de abril de 2023].
- UNHCR, 2020. “Outcomes of the Global Refugee Forum 2019” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/5ecd458c4.pdf> [última consulta: 23 de marzo de 2023].

- UNHCR, 2020. “Summary of participation and pledges at the Global Refugee Forum” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/events/conferences/5e20790e4/> [última consulta: 23 de marzo de 2023].
- UNHCR, 2021. “Asylum”, *Master Glossary of Terms* [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/glossary/> [última consulta: 23 de febrero de 2023].
- UNHCR, 2021. “Global Compact on Refugees Indicator Report 2021” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/global-compact-refugees-indicator-report/> [última consulta: 4 de abril de 2023].
- UNHCR, 2022. “Mid-year trends 2022” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/mid-year-trends.html> [última consulta: 6 de marzo de 2023].
- UNHCR, 2023. “Budget and Expenditure”, *Global Focus UNHCR Reporting Website* [en línea]. Disponible en: <https://reporting.unhcr.org/budget-expenditure> [última consulta: 17 de febrero de 2023].
- UNHCR, 2023. *Refugee Data Finder Portal* [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> [última consulta: 12 de marzo de 2023].
- UNHCR, 2023. *Resettlement Data Finder* [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html> [última consulta: 13 de marzo de 2023].
- UNHCR, 2023. *Operational Data Portal* [en línea]. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/> [última consulta: 12 de marzo de 2023].
- UNHCR, 2023. “Where we work” [en línea]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/where-we-work.html> [última consulta: 12 de febrero de 2023].
- UN, s.f. “Least Developed Countries (LDCs)”, *Department of Economic and Social Affairs* [en línea]. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html> [última consulta: 4 de abril de 2023].

- UN, 2015. “Secretary-General's Press Remarks at Centre Tenda di Abramo Reception Centre *Secretary General* [en línea], Statements, 17 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.un.org/sg/en/latest/sg/statement> [última consulta: 15 de marzo de 2023].
- UN, 2023. “Regional Groups of Member States”, *Department for General Assembly and Conference Management* [en línea]. Disponible en: <https://www.un.org/dgacm/en/content/regional-groups> [última consulta: 24 de marzo de 2023].
- UNMISS, 2023. “Human Rights Reports” [en línea]. Disponible en: <https://unmiss.unmissions.org/human-rights-reports> [última consulta: 14 de marzo de 2023].
- UNRWA, 2021, “2022 Financial Overview” [en línea]. Disponible en: https://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa_2022_gva_english.pdf [última consulta: 27 de febrero de 2023].
- UNRWA, 2022. “Annual Operational Report 2021” [en línea]. Disponible en: <https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/annual-operational-report-2021> [última consulta: 27 de febrero de 2023].
- UNRWA, 2023, “Palestine Refugees” [en línea]. Disponible en: <https://www.unrwa.org/palestine-refugees> [última consulta: 18 de marzo de 2023].
- UNTC, 2023. “Depositary: Status of Treaties” [en línea]. Disponible en: <https://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx?clang=en> [última consulta: 17 de febrero de 2023].
- WFP, 2023. “South Sudan Emergency” [en línea]. Disponible en: <https://www.wfp.org/emergencies/south-sudan-emergency> [última consulta: 14 de marzo de 2023].

1.3 OCDE

OECD, 2021. “Financing for Refugee Situations 2018-2019” [en línea]. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/financing-refugee-situations-2018-19.pdf> [última consulta: 4 de abril de 2023].

OECD, 2022. “DAC List of ODA Recipients”, *Development Assistance Committee* [en línea]. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm> [última consulta: 4 de abril de 2023].

OECD, 2023, “Official development assistance (ODA)”, *OECD Library* [en línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/5136f9ba-en> [última consulta: 4 de abril de 2023].

OECD STAT, 2023. “Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1]” [en línea]. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1#> [última consulta: 4 de abril de 2023].

4. Páginas web relevantes

AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL, 2019. “How the United States Immigration System Works” [en línea]. Disponible en: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/how-united-states-immigration-system-works> [última consulta: 11 de abril de 2023].

AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL, 2020. “An Overview of U.S. Refugee Law and Policy” [en línea]. Disponible en: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/overview-us-refugee-law-and-policy> [última consulta: 13 de abril de 2023].

ACSG, 2023. *Asylum Capacity Support Group* [en línea]. Disponible en: <https://acsg-portal.org/> [última consulta: 23 de marzo de 2023].

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2021. “The U.S. war in Afghanistan” [en línea]. Disponible en: <https://www.cfr.org/timeline/us-war-afghanistan> [última consulta: 12 de marzo de 2023].

- DEMOCRATIC NATIONAL COMMITTEE, 2020. “The Biden Plan for Securing Our Values as a Nation of Immigrants”, *Biden-Harris* [en línea]. Disponible en: <https://joebiden.com/immigration/#> [última consulta: 3 de abril de 2023].
- EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, 2020. “Joint Statement: Afghanistan is Not Safe: The Joint Way Forward Means Two Steps Back” [en línea]. Disponible en: <https://ecre.org/joint-statement-afghanistan-is-not-safe-the-joint-way-forward-means-two-steps-back/> [Consulta: 12 de marzo de 2023].
- EUROPEAN UNION ELECTION OBSERVATION MISSION, 2011. “Final Report Southern: Sudan Referendum, 9-15 January 2011”. *The Diplomatic Service of the European Unión* [en línea]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/node/24403_en [última consulta: 14 de marzo de 2023].
- FEDERATION FOR AMERICAN IMMIGRATION REFORM, 2023. “History of U.S. Immigration Policies: 1950s – Present” [en línea]. Disponible en: <https://www.fairus.org/legislation/reports-and-analysis/history-of-us-immigration-laws> [última consulta: 28 de marzo de 2023].
- GAIN, 2023. “Global Academic Interdisciplinary Network”, *University of Essex* [en línea]. Disponible en: <https://www.essex.ac.uk/research/global-academic-interdisciplinary-network> [última consulta: 23 de marzo de 2023].
- HUMAN RIGHTS FIRST, 2016. “Refugee Protection Act of 2016” [en línea]. Disponible en: <https://humanrightsfirst.org/library/refugee-protection-act-of-2016/> [última consulta: 6 de marzo de 2023].
- HUMAN RIGHTS FIRST, 2019. “Trump Administration’s Third-Country Transit Bar is An Asylum Ban that Will Return Refugees to Danger” [en línea]. Disponible en: <https://humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/2022/10/Third-Country-Transit-Ban.pdf> [última consulta: 2 de abril de 2023].
- HUMAN RIGHTS WATCH, 2017. “Pakistan Coercion, UN Complicity” [en línea]. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2017/02/13/pakistan-coercion-un-complicity/mass-forced-return-afghan-refugees> [última consulta: 12 de marzo de 2023].

- KOSTEN, D., 2018. “Immigrants as Economic Contributors: They Are the New American Workforce”, *National Immigration Forum* [en línea]. Disponible en: <https://immigrationforum.org/article/immigrants-as-economic-contributors-they-are-the-new-american-workforce/> [última consulta: 27 de marzo de 2023].
- MIRPS, 2023. *Plataforma de apoyo MIRPS* [en línea]. Disponible en: <https://mirps-platform.org/> [última consulta: 23 de marzo de 2023].
- NATIONAL IMMIGRANT JUSTICE CENTER, 2020. “A Timeline of the Trump Administration’s Efforts to End Asylum” [en línea]. Disponible en: <https://immigrantjustice.org/timeline-trump-administrations-efforts-end-asylum> [última consulta: 2 de abril de 2023].
- NATIONAL IMMIGRATION FORUM, 2020. “Fact Sheet: U.S. Refugee Resettlement” [en línea]. Disponible en: <https://immigrationforum.org/article/fact-sheet-u-s-refugee-resettlement/> [última consulta: 31 de marzo de 2023].
- PEW RESEARCH CENTER, 2015. “How U.S. immigration laws and rules have changed through history” [en línea]. Disponible en: <http://pewrsr.ch/1FImpK3> [última consulta: 28 de marzo de 2023].
- PEW RESEARCH CENTER, 2016. “Hungarians share Europe’s embrace of democratic principles but are less tolerant of refugees, minorities” [en línea]. Disponible en: <http://pewrsr.ch/2dgEdAU> [última consulta: 17 de marzo de 2023].
- PEW RESEARCH CENTER, 2019. “The shifting origins of refugees to the U.S. since 1975” [en línea]. Disponible en: <https://pewrsr.ch/2VkCX5n> [última consulta: 13 de abril de 2023].
- RMRP, 2023. “Datos e Información en el RMRP”, *Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela* [en línea]. Disponible en: <https://www.r4v.info/es/datos> [última consulta: 15 de marzo de 2023].
- SSAR, 2023. *SSAR Support Platform* [en línea]. Disponible en: <https://ssar-platform.org> [última consulta: 23 de marzo de 2023].
- STATISTA, 2023. “Venezuela: Inflation rate from 1985 to 2023” [en línea]. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/371895/inflation-rate-in-venezuela/> [última consulta: 15 de marzo de 2023].

- SYRIA RECOVERY TRUST FUND, 2021. *About SRTF* [en línea]. Disponible en: <https://www.srtfund.org/home> [última consulta: 13 de marzo de 2023].
- THE ECONOMIST, 2021. “Joe Biden terminates much of Donald Trump’s legacy” [en línea]. Disponible en: <https://www.economist.com/united-states/2021/01/30/joe-biden-terminates-much-of-donald-trumps-legacy> [última consulta: 3 de abril de 2023].
- TIME, 2016. “Read Donald Trump's 'America First' Foreign Policy Speech”, Politics [en línea]. Disponible en: <https://time.com/4309786/read-donald-trumps-america-first-foreign-policy-speech/> [última consulta: 2 de abril de 2023].
- TIME, 2016. “Donald Trump Raises Eyebrows With 'Bad Hombres' Line”, Politics [en línea]. Disponible en: <https://time.com/4537847/donald-trump-bad-hombres/> [última consulta: 2 de abril de 2023].
- UCSB, “Remarks at a Cabinet Meeting and an Exchange with Reporters”, *The American Presidency Project, 45th President of the United States: 2017 - 2021* [en línea]. Disponible en: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-cabinet-meeting-and-exchange-with-reporters-5> [última consulta: 3 de abril de 2023].
- UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM, 2020. “La Conferencia de Evian”, en: *Holocaust Encyclopedia* [en línea]. Disponible en: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/es/article/the-evian-conference> [última consulta: 7 de febrero de 2023].
- UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM, 2021. “Refugees”, en: *Holocaust Encyclopedia* [en línea]. Disponible en: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/refugees> [última consulta: 27 de febrero de 2023].