

Redireccionamiento de Migrantes Irregulares: Externalización de las fronteras para el control migratorio y de refugiados

Serie Minutas N° 56-23, 08-05-23

Resumen

La presente minuta, analiza el fenómeno emergente de redireccionamiento o relocalización de migrantes irregulares y refugiados, que se enmarca en lo que los especialistas han denominado externalización de las fronteras.

Dentro de los elementos que analiza esta minuta, está el endurecimiento de las políticas migratorias a nivel global, las definiciones asociadas a la externalización de las fronteras y los ejemplos concretos donde este tipo de políticas se han aplicado, describiendo su implementación y las críticas que han recibido como estrategia de gestión de la migración y el refugio.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Contexto: Endurecimiento de las políticas migratorias

La protección de los Derechos Humanos de los migrantes y la consagración casi universal del derecho al refugio, fue una agenda internacional de crecimiento lento pero sólido durante la segunda mitad del siglo XX. Las bases sólidas sobre las que había crecido este proceso, sustentado en un lenguaje común provisto por el derecho internacional para la gobernabilidad migratoria entre Estados y la sociedad civil, sumado a la evidencia empírica del impacto económico positivo de la migración, hacían suponer que no habría retroceso. Pero actualmente muchas democracias occidentales están forjando excepciones sin precedentes al derecho a solicitar asilo en sus fronteras, que cómo señala The New Humanitarian¹, constituirían violaciones sistemáticas de los derechos humanos en este proceso, donde las políticas de disuasión migratoria de línea dura, han convertido lo que deberían ser movimientos manejables de personas en una serie en cascada de crisis humanitarias en las fronteras al tiempo que refuerzan la desigualdad global.

En el actual contexto, los efectos directos de este endurecimiento de las condiciones de la migración internacional, se han dado de manera concomitante a dos fenómenos que han llevado a una creciente crisis migratoria a nivel global. La primera, es la creciente radicalidad y frecuencia de factores de alto impacto que obligan al desplazamiento de población, como son los eventos climáticos y geológicos catastróficos, el aumento de los conflictos armados y el accionar violento de grupos criminales (narcotraficantes, paramilitares, maras), entre otros, que han elevado sistemáticamente la cantidad de personas desplazadas y refugiadas, que en el año 2021 alcanzó, según ACNUR, casi los 90 millones de desplazados². En segundo lugar, el aumento de la desigualdad entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo en el contexto de la actual fase de la globalización y amplificado en la pandemia de Covid-19, que genera profundas presiones e incentivos a la movilidad para buscar mayores oportunidades de bienestar.

Todo este contexto ha desembocado en un creciente riesgo de la migración y del refugio, que se expresa en una serie de riesgos y vulnerabilidades, dentro de los que pueden mencionarse:

- Estancamiento y actualmente retroceso en la agenda internacional de protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes internacionales y de derecho al refugio, con la consiguiente mayor desprotección.
- Creciente percepción negativa de las personas migrantes internacionales y refugiados, asociado a criminalidad, terrorismo, baja de los salarios,

¹ <https://www.thenewhumanitarian.org/feature/2021/12/29/ten-humanitarian-crises-trends-to-watch>

² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2022). *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2021*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, Suiza.

aumento del gasto público, etc., que no se condice con la evidencia del impacto económico positivo de los migrantes³.

- Rendimiento del tema migratorio en la agenda política y electoral en diversos países, donde se observa el crecimiento de partidos y movimientos anti inmigrantes⁴.
- Aumento de la migración irregular fruto del endurecimiento de las políticas de entrada, tránsito y permanencia, que han redundado en ingresos indocumentados e inserciones sociales y económicas precarias.
- Crecimiento en el número de víctimas de mafias u organizaciones criminales transnacionales dedicadas al tráfico y trata de personas⁵, que han hecho aumentar las cifras de personas migrantes muertas⁶, reclusiones en campos de refugiados, y detención y repatriación de migrantes irregulares.
- Creciente precariedad en las condiciones de vida, dificultades de integración social, discriminación, xenofobia y vulneración de los Derechos Humanos de los migrantes y refugiados en las sociedades de arribo.

Dentro de este marco, es que ha surgido como una estrategia por parte de algunos Estados de una práctica que ha sido condenada por diversas organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, como Amnistía Internacional⁷, como una transferencia de responsabilidades, que violaría el derecho internacional de los refugiados, por el carácter no totalmente seguro de aquellos países donde son redireccionados los migrantes indocumentados y refugiados.

Este contexto de crisis migratoria experimentada en los últimos años, ha llevado a millones de personas a solicitar de protección internacional, abandonando sus hogares en África, Oriente Medio, Centroamérica, el Sudeste Asiático y, actualmente, Europa Oriental, para buscar refugio en otros países. Un puñado de países en desarrollo se ha visto desproporcionadamente afectados y han acogido a la gran mayoría de los refugiados. Desde mediados del año 2020, según los datos de ACNUR⁸, el 86% de los desplazados forzosos de todo el mundo se encontraban en países en desarrollo; de éstos un 39% están acogidos en sólo cinco países receptores: Turquía, Colombia, Pakistán, Uganda y Alemania. Turquía es el principal país de acogida del mundo, con 3,6 millones de

³ Campo, F., Forte, G., & Portes, J. (2018). *The Impact of Migration on Productivity and Native-Born Worker's Training*. IZA Discussion Papers 11.833, Institute of Labor Economics (IZA).

⁴ Akkerman, T. (2028). *Partidos de extrema derecha y políticas de inmigración en la UE*. Anuario CIDOB de la Inmigración 2018, pp 48-62.

⁵ Department Of State United States of America (DEUSA) (2022). *Trafficking in persons report july 2022*. DSUSA.

⁶ OIM (2022). Op. Cit.

⁷ Amnistía Internacional (12 de marzo de 2021). UE: El aniversario del acuerdo con Turquía, un aviso frente a nuevos acuerdos de migración peligrosos. [en línea]

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/ue-el-aniversario-del-acuerdo-con-turquia-un-aviso-frente-a-nuevos-acuerdos-de-migracion-peligrosos/>

⁸ <https://www.unhcr.org/refugeestatistics/> y <https://perma.cc/NDU9-B4GN>

desplazados forzosos, provenientes principalmente de Siria. Colombia le sigue, acogiendo a 1,8 millones de personas, desplazadas preferentemente de Venezuela. Posteriormente, tanto Pakistán como Uganda han recibido a 1,4 millones de desplazados cada uno, recibiendo población preferentemente de Afganistán, el primero, y de la República Democrática del Congo, el segundo. Finalmente, Alemania, es el único de ingresos altos en este grupo, el cual acoge a 1,1 millones, principalmente fruto de la crisis Siria.

Este escenario de crisis migratorio y/o de refugiados, exige el “*reparto de responsabilidades*”⁹, que permita la distribución equitativa de las responsabilidades y el reparto de la carga que implica dar protección a este enorme conjunto de población desplazada. Pero este reparto de la carga, que es un elemento de toda justicia por parte de la comunidad internacional, ha terminado siendo una estrategia de los países más ricos, para desligarse de las responsabilidad internacional de brindar refugio, mediante una serie de transferencias monetarias y subterfugios legales¹⁰.

2. Definiciones y Casos de Redireccionamiento de Migrantes Irregulares y Refugiados

El redireccionamiento o relocalización de migrantes irregulares o indocumentados, que algunos investigadores lo han integrado dentro de las estrategias de “*transferencia*”¹¹ a terceros países, que utilizan las naciones desarrolladas para no asumir sus compromisos internacionales. En líneas gruesas, se refiere a la práctica de algunos Estados de trasladar a migrantes que llegan de forma irregular o que solicitan asilo en su territorio, a países que no son tan ricos, ni tan competentes institucionalmente, ni tan seguros, sin mecanismos compensatorios adecuados, transfiriendo a éstos la responsabilidad de los solicitantes de protección¹². Dicho redireccionamiento se hace a través de transferencia de recursos, compensaciones o presión política y económica.

El redireccionamiento de migrantes irregulares puede describirse como una estrategia para externalizar la responsabilidad de los Estados en la protección de los refugiados. El redireccionamiento, bajo esta perspectiva, representa una forma de “*externalización de las fronteras*”¹³ nacionales, que permite a los Estados evitar la responsabilidad de proporcionar protección a los migrantes y refugiados que llegan a sus fronteras. Como señala Mirra:

“Las políticas Europeas, Estadounidenses y Australianas, [dan cuenta de] la tendencia internacional de gestión migratoria se direcciona hacia la

⁹ Schuck, P. (1997) Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal. *Yale Journal International Law*, 22, pp 243-297.

¹⁰ Doyle, M. (2018). Responsibility Sharing: From Principle to Policy. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), pp. 687-690.

¹¹ Linos, K. & Chachko, E. (2022). Refugee Responsibility Sharing or Responsibility Dumping? *California Law Review*, 110(3), pp. 897-934.

¹² *Ibíd.*

¹³ Mirra, A. (2017). Las fronteras del siglo XXI. La externalización y la desnaturalización de los espacios de transición. *Iberoamérica Social: Revista-Red de Estudios Sociales IX*, pp. 111 - 130.

*repulsión de los extranjeros afuera de los territorios nacionales, disfrazando estas medidas de discriminación territorial como formas de lucha a la criminalidad transnacional. Los resultados muestran preocupantes propensiones que, de forma reiterada y aparentemente coordinada, se traducen en un alejamiento de los extranjeros desde la jurisdicción de los Estados tradicionalmente de destino*¹⁴.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del año 1951, es la base del régimen jurídico internacional de los refugiados, que incluye en su preámbulo, la obligación general de los países de ayudar a los Estados de acogida de refugiados mediante la cooperación internacional¹⁵. Pero estas compensaciones en el marco de la cooperación internacional, no se hacen sobre la base de criterios o normas internacionalmente reconocidas para el reparto de responsabilidades¹⁶, que permita una distribución equitativa a nivel global¹⁷. Ello ha implicado que estos mecanismos de apoyo a la protección de los refugiados, hayan comenzado a colisionar con el principal principio consagrado en la Convención de 1951, como es el principio de No Devolución establecido en el artículo 33, que señala que una persona solicitante de refugio o asilo, no puede ser devuelta al país de origen u otro, donde esta persona corra riesgo de vida o violación de sus Derechos Humanos, lo que obliga a ese Estado a brindar protección y facilitar su ingreso.

De esta forma, la transferencia de recursos y/o la posición internacional dominante de un Estado, operan como mecanismo de presión para que terceros países reciban a migrantes irregulares, país que no cuenta con las condiciones, estabilidad y recursos para garantizar la protección de los refugiados y desplazados. Esta tendencia es la que autores como Linos y Chachko denominan "regímenes máximamente represivos"¹⁸, que dan cuenta de acuerdos individuales entre países no vinculantes que no implican compromisos de acogida o monetarios, y que reubican a los solicitantes de protección internacional en un país inestable, menos próspero y con instituciones más débiles. Un ejemplo de este enfoque, es el *Asylum Cooperative Agreements with the Governments (ACA)* de la administración Trump en Estados Unidos, establecido con los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras. El mecanismo de disuasorio establecido por Estados Unidos para que los países centroamericanos aceptaran dicho compromiso, fue la restitución de los apoyos financieros de la cooperación internacional del país del norte, que habían sido suspendidos con antelación para ejercer presión sobre éstos¹⁹.

El ACA fue desahuciado por la administración Biden, pues este no entró en funcionamiento en plenitud fruto del contexto de la pandemia de Covid 19, pues

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Naciones Unidas (ONU) (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. [en línea] <https://www.acnur.org/media/convencion-sobre-el-estatuto-de-los-refugiados>

¹⁶ Schuck, P. (2013). Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal, Fifteen Years Later. *Yale Law & Economic Research Paper N° 480*. [en línea] <https://ssrn.com/abstract=2330380>

¹⁷ Dowd, R. & McAdam, J. (2017). International Cooperation and Responsibility-Sharing to Protect Refugees: What, Why and How? *International and Comparative Law Quarterly*, 66(4), pp. 1-30.

¹⁸ Linos & Chachko (2022). *Op. Cit.*

¹⁹ *Ibíd.*

por orden de Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades se implementó el Título 42, que permitía la expulsión sumaria de migrantes indocumentados y solicitantes de refugio, la que está pronta a derogarse en mayo de 2023. Para este nuevo escenario, el gobierno de Estados Unidos busca poner en marcha un nuevo plan migratorio, que apunta a generar una política de ingresos legales a Estados Unidos, las que deben ser gestionadas en sus países de residencia o de tránsito. Quedan impedido por cinco años para obtener estas Visas quienes traten de ingresar de manera irregular a Estados Unidos. Esta prohibición se hizo extensiva quienes traten de ingresar indocumentadamente a Panamá y México, que ofician de primera barrera a los desplazamientos de la región²⁰. Para dicho propósito, se anunciaron las aperturas de centros de procesamientos de asilos en Guatemala y Colombia, que oficiarían como plataforma de redireccionamiento de migrantes irregulares²¹.

En un sentido menos draconiano, pero inspirado en la misma lógica de redistribución de migrantes indocumentados y refugiados a un tercer país, es el *EU-Turkey Statement & Action Plan*, firmado entre la Unión Europea y Turquía el 18 de marzo de 2016²², que buscaba detener la migración irregular hacia Europa desde Siria y otros país, la cual señalaba que todos los nuevos migrantes irregulares y solicitantes de asilo que lleguen desde Turquía a las islas griegas y cuyas solicitudes de asilo hayan sido declaradas inadmisibles deben ser devueltos a Turquía, quien además deberá hacer todos los esfuerzos para impedir la apertura de rutas marítimas de migración irregular. Para tal efecto, Turquía recibía importantes transferencias de dinero, en la lógica de la cooperación internacional, que le permitiera sobrellevar la carga de esta población desplazada. Amnistía Internacional y otras organizaciones no gubernamentales, ha sido muy críticos de este acuerdo, que en la jerga de las asociaciones de protección de los refugiados han definido como “dumping refugees”²³ (arrojar refugiados). A este respecto, Amnistía Internacional declaraba respecto al acuerdo UE-Turquía: “*decenas de miles de personas se hayan visto obligadas a permanecer en las islas griegas en condiciones inhumanas y han puesto en peligro a las personas refugiadas obligándolas a quedarse en Turquía*”²⁴.

Situaciones similares se observan en otras latitudes, como el caso de Camboya, que se ha transformado en el destino de redireccionamiento de los migrantes irregulares y solicitantes de refugio de Australia²⁵, lo que habla de una práctica

²⁰ DallasNews, 3 de mayo de 2023. Nuevo acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos para solicitantes de asilo. [en línea] <https://www.dallasnews.com/espanol/al-dia/inmigracion/2023/05/03/nuevo-acuerdo-migratorio-entre-mexico-y-estados-unidos-para-solicitantes-de-asilo/>

²¹ *Ibíd.*

²² Unión Europea (2016). *EU-Turkey Statement & Action Plan*. [en línea] <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>

²³ Lööf, R. & Gorlick, B. (2004). *Implementing international human rights law on behalf of asylum-seekers and refugees: the record of the Nordic countries*. UNHCR, New Issues in Refugee Research, Working Paper N° 110. [en línea] <https://www.refworld.org/pdfid/4ff2a36d2.pdf>

²⁴ Amnistía Internacional (12 de marzo de 2021). *Op. Cit.*

²⁵ Aljazeera, 16 de mayo de 2014. *Cambodia: Australia's refugee dumping ground?* [en línea]

que ha tendido a expandirse en los últimos años. El redireccionamiento de migrantes irregulares socava la capacidad de los países para proporcionar protección y asistencia a los refugiados que llegan a sus fronteras, que viene a redefinir el espacio jurisdiccional de un Estado. Como señala Podkul y Kysel, la externalización de fronteras describe enfoques de acción extraterritorial de los Estados a través de acuerdos bilaterales o multilaterales, con el fin de impedir el acceso de los migrantes en su jurisdicción legal o territorial, incluyendo tanto acciones directas de prohibición directa como políticas de prevención, así como, acciones menos directas, como la creación de vínculos entre recursos de ayuda para el desarrollo, y el fomento de políticas de control migratorio en Estados de origen o de tránsito²⁶.

3. Conclusiones

La externalización fronteriza representa un fenómeno emergente, que se ve impulsado por una serie de consideraciones políticas, que se enmarca en la crisis global migratoria y de refugiados fruto de los conflictos armados, violencia social y catástrofes naturales, que ha dejado en evidencia las incapacidades estatales de coordinación y gobernabilidad migratoria. Es por ello, que actualmente los temas migratorios se han ido politizando de manera creciente, y es dentro de esta politización que su foco se ha centrado en el tema de la seguridad nacional²⁷. Mediante la externalización de las fronteras nacionales a un tercer país, bajo una lógica del control, se busca frenar la migración ilegal redireccionándola, o bajo objetivos que se declaran respetuosos de los derechos humanos, se busca el mismo control pero enunciado como: combate a la trata y tráfico de personas y de los riesgos asociados a los desplazamientos²⁸.

Estas acciones extraterritoriales de externalización de la gestión de los flujos migratorios, son también expresión de la creciente ineficacia de las políticas migratorias nacionales²⁹. En gran medida, este fracaso es la fuente primaria de la politización de la migración, pues se ha tratado de dar respuestas unilaterales de los Estados, eludiendo la gobernabilidad internacional de la migración, por lo que han optado por usar las asimetrías de poder internacional de los Estados, que actualmente se reviste como colaboración para el desarrollo, pero que contempla el objetivo explícito de impedir y/o prohibir la entrada de migrantes y refugiados, incluso de aquellos que tendrían una base jurídica válida para la protección internacional³⁰.

<https://www.aljazeera.com/features/2014/5/16/cambodia-australias-refugee-dumping-ground>

²⁶ Traducción de Podkul, J. & Kysel, I. (2015). *Interdiction, Border Externalization, and the Protection of the Human Rights of Migrants*. Working paper, Human Right Institute, Georgetown Law. [en línea] <https://www.law.georgetown.edu/human-rights-institute/wp-content/uploads/sites/7/2017/07/2015-WRC-HRI-Submission-to-IACmHR.pdf>

²⁷ Spijkerboer, T. (2013). Moving Migrants, States, and Rights: Human Rights and Migrant Deaths. *Law and Ethics of Human Rights*, 7(2), pp. 213-242.

²⁸ Mattila, H. (2000). Protection of Migrants Human Rights: Principles and Practice. *International Migration*, 38(6), pp. 53-71.

²⁹ Podkul y Kysel (2015). Op. Cit.

³⁰ Haddad, E. (2008). The External Dimension of EU Refugee Policy: A New Approach to Asylum?

Bajo estos parámetros y estrategias, es que se ha bloqueado la movilidad y desplazamientos de personas en situaciones críticas, que son objeto de protección internacional, que se ha visto criminalizada, recluida en cárceles o campamentos, siendo redireccionados a lugares no seguros que contraviene el principio de No Devolución. Todo ello, ha generado señales de preocupación y de análisis críticos, en especial, a la luz de ciertos efectos complejos en los países de acogida de esta población redireccionada. Por ejemplo, en la actual elección presidencial en Turquía³¹, el tema de los refugiados se ha tomado la agenda política, y surgen cuestionamiento respecto a si los refugiados serán devueltos a Siria o si se desplazarán a Europa.

Government and Opposition, 43(2), pp. 190-205.

³¹ EuroNews, 14 de abril de 2023. *¿Qué pasará con el acuerdo migratorio entre Turquía y la UE si la oposición gana las elecciones?* [en línea] <https://es.euronews.com/my-europe/2023/04/14/que-pasara-con-el-acuerdo-migratorio-entre-turquia-y-la-ue-si-la-oposicion-gana-las-elecci>