

La extraterritorialización de la espera y la negación del derecho al asilo en Estados Unidos

por **María Dolores París Pombo** | El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana (México) | mdparis@colef.mx

El principio de *non-refoulement* (no devolución) articula el derecho internacional y las leyes nacionales en materia de refugio. Establece que los Estados contratantes de la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 y del Protocolo de 1967, “no podrán 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” (Artículo 33 párrafo 1 de la Convención).

Durante las dos últimas décadas, los países de destino en el Norte global han diseñado prácticas y vías cada vez más sinuosas para eludir ese principio. La principal ha sido evitar que los solicitantes de asilo lleguen hasta sus fronteras. Para ello, han externalizado los controles migratorios hacia los países de origen o de tránsito. También han puesto en marcha un control a distancia a través de las empresas de transporte, para evitar que aborde cualquier pasajero que no disponga de todos los documentos migratorios requeridos para llegar al país (FitzGerald 2019). Finalmente, han diseñado políticas de disuasión basadas en la administración del sufrimiento social. Estas políticas contemplan la detención por tiempos muy prolongados, la separación de las familias, el despojo de derechos fundamentales durante el proceso de solicitud de asilo, el desarrollo de trámites y juicios largos y complicados sin asesoría legal oportuna, la espera por tiempos indefinidos en campamentos sin servicios básicos o en territorios peligrosos fuera de las naciones de destino. Muchas medidas para disuadir la movilidad son ejecutadas por países periféricos o dependientes a cambio de asistencia militar, de beneficios comerciales o de apoyos para el desarrollo. Organismos internacionales como la

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) participan también como subcontratistas en la construcción y administración de dispositivos de bloqueo, de espera, de devolución o de relocalización de personas refugiadas y solicitantes de asilo.

En Estados Unidos, esos dispositivos de disuasión contemplan lo que Abrego y Menjívar (2011, 11) denominan “violencia legal” es decir prácticas del Estado que provocan daños económicos, físicos, psicológicos y emocionales sobre las personas. Así mismo, a través de diversas formas de presión sobre los gobiernos de México, Guatemala, Honduras y El Salvador, se han externalizado controles migratorios transformando a estos países en zonas de contención (París Pombo 2019). Para quienes logran llegar hasta el territorio estadounidense, se establece una espera de meses o años en centros de detención, algunos de los cuales son administrados por empresas privadas y otros por la agencia de Inmigración y Control de Aduanas (ICE por sus siglas en inglés).

Desde el inicio de su gobierno, Donald Trump ha puesto en marcha nuevas medidas draconianas contra los extranjeros y una política de asilo cada vez más restrictiva y punitiva. Una de estas medidas ha sido un programa Protocolos de Protección al Migrante (MPP por sus siglas en inglés).

En este artículo propongo analizar el alcance y los efectos de las políticas de disuasión hacia los solicitantes de asilo a través de la externalización de los controles a la movilidad humana, del rechazo hacia México, y de la extraterritorialización de la espera en el norte de este país. En particular,

analizo el programa MPP, para reflexionar sobre las consecuencias de la larga espera de los solicitantes en la frontera norte de México y las violaciones al derecho al asilo.

Mecanismos de disuasión y violencia legal contra los solicitantes de asilo

El mecanismo principal de disuasión hacia los solicitantes de asilo ha sido garantizar zonas de contención o de amortiguamiento (*buffer zones*), tanto en países de tránsito como en los océanos, a través de la externalización de los controles migratorios: a cambio de beneficios comerciales o de ciertas garantías para los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, el gobierno de este país exigió históricamente a México un mayor control de la movilidad humana no sólo en las zonas fronterizas, sino en todo su territorio transformándolo así en un país frontera. Por ejemplo, en 1989, después de la aprobación del Acta de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA por sus siglas en inglés), el gobierno mexicano aceptó reforzar los controles migratorios y permitir la intervención directa de agentes del servicio de inmigración y naturalización de Estados Unidos (INS) en su territorio (Frelick 1991). A posteriori, en varias coyunturas críticas ambos gobiernos negociaron planes de contención migratoria cuyo propósito era detener y deportar a los migrantes y refugiados centroamericanos mucho antes de que alcanzaran la frontera norte de México, particularmente en las rutas que van desde la frontera sur hasta el Istmo de Tehuán-tepec. Ejemplos de estos operativos fueron el Plan Frontera Sur (2001-2003), impulsado en el marco de negociaciones entre ambos países para alcanzar un acuerdo migratorio, así como el Plan Integral para la Frontera Sur (2014-2016), que se ejecutó a raíz de la llamada “emergencia humanitaria” decretada por el presidente Barack Obama ante la llegada de un elevado número de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados (París Pombo 2019).

Las premisas de la extraterritorialización del asilo se establecieron en 1981, cuando Estados Unidos llegó a un acuerdo de interdicción (Interdiction Agreement) con Haití, durante la dictadura de Jean-Claude Duvalier; este acuerdo autorizaba a la guardia costera estadounidense a interceptar en

alta mar los barcos haitianos. De 1981 a 1990, 22.651 haitianos fueron así rechazados en alta mar. El gobierno de Bill Clinton (1993-2011) se retiró de ese acuerdo y enviaba temporalmente a los solicitantes de asilo a la base naval de Guantánamo para seguir allí sus procesos legales. Posteriormente, Clinton extendió la política de rechazo en alta mar a los ciudadanos cubanos. Desde entonces, miles de haitianos y cubanos han sido forzados a tomar rutas cada vez más largas y peligrosas para buscar protección internacional en Estados Unidos (Frelick, Kysel y Podkul 2016).

Otras medidas de disuasión responden, de acuerdo con FitzGerald (2019, 123), a una “hiperterritorialización”: el extraordinario dispositivo de seguridad instalado en la frontera sur de Estados Unidos impide físicamente a los solicitantes de asilo acercarse al puerto de entrada para pedir protección internacional. Quienes logran llegar hasta los puentes internacionales se topan con funcionarios de la agencia de Protección de Aduanas y Fronteras (CBP) que les cierran el paso y los obligan a apuntarse en largas listas de espera del lado mexicano.

Hyndman y Mountz (2008, 258) hablan de una “geografía del aislamiento”, basada por igual en las prácticas de detención interna indefinida y en la extraterritorialización del asilo. Por ejemplo, desde el Acta Patriota de 2002, Estados Unidos ha instaurado centros de detención que constituyen lugares o espacios de excepción, donde se encuentran encerrados migrantes y solicitantes de asilo, despojados de todos sus derechos humanos y fuera de la vista de defensores, periodistas o del público estadounidense en general.

Si bien los dispositivos de contención y disuasión se pusieron en pie desde hace décadas, es indudable que las medidas tomadas por el gobierno de Donald Trump para rechazar a los solicitantes de asilo hacia México y Centroamérica significan una transformación radical del sistema de protección internacional. Esto ha llevado incluso al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a afirmar: “Se trata de un enfoque contrario al derecho internacional, que

podría dar lugar al traslado de personas muy vulnerables a países donde sus vidas podrían correr peligro” (citado en Médicos Sin Frontera 2020).

Las políticas de asilo bajo este gobierno tienen el propósito no sólo de evitar la llegada de solicitantes de protección internacional o aislarlos indefinidamente en centros de detención, sino de infligirles sufrimiento y daños prolongados, físicos y psicológicos. Menciono aquí algunas de esas acciones y políticas, aunque por supuesto la lista no es en absoluto exhaustiva:

Durante 2017, generalizó a todos los puertos de entrada de su frontera sur un sistema de espera en el norte de México, conocido como *metering* (regulación). Esta política obliga a las personas que llegan en búsqueda de protección internacional a apuntarse en cuadernos gestionados por autoridades mexicanas, organizaciones de la sociedad civil o por los propios solicitantes de asilo. Reciben un número de turno y esperan durante meses con la incertidumbre del momento en que puedan cruzar la frontera. Cabe señalar que después de meses de espera, cuando finalmente pueden cruzar, los solicitantes de asilo son encerrados en un centro de detención de la Patrulla Fronteriza durante varios días, con pésima alimentación y a temperaturas muy bajas (estos centros son conocidos como “la hielera”). Generalmente, las entrevistas de temores fundados con un oficial de inmigración tienen lugar a media noche o en la madrugada.

En febrero 2018, el gobierno estadounidense anunció una política de “tolerancia cero” en la frontera, cuyo propósito fue separar sistemáticamente a los niños y niñas que entraban sin documentos con sus padres; aunque esta política fue interrumpida en junio por decisión de un juez, el Departamento de Seguridad Interna (DHS) fue incapaz durante meses de reunificar a centenares de familias, ya sea porque sus padres habían sido deportados o por simple incompetencia administrativa (ACLU 2018).

En junio 2018 eliminó las causales de violencia doméstica y violencia infligida por las pandillas como motivos válidos para solicitar asilo (Pierce 2019). En noviembre 2018 negó también la

posibilidad de asilo para personas que hubieran cruzado la frontera de manera irregular, aunque diez días más tarde un juez bloqueó esa decisión.

Extraterritorialización del asilo hacia la frontera norte de México

Los espacios extraterritoriales de espera y detención se habían limitado a Guantánamo, en la Isla de Cuba, considerado por Estados Unidos como un territorio no incorporado. El gobierno de Trump ha logrado transformar también a México en un espacio de procesamiento, espera, miedo y despojo de derechos, donde los solicitantes de asilo deben establecerse sin recursos ni estatus migratorio, durante meses o años, mientras se procesa su caso en cortes de inmigración estadounidenses. Además, ha forzado negociaciones con los Estados de Guatemala, El Salvador y Honduras para transformarlos en “terceros países seguros” y enviar así a solicitantes de cualquier país del mundo hacia esos territorios, a pesar de que de esos países provienen la mayoría de los solicitantes de asilo que buscan protección internacional en México o en Estados Unidos.

En noviembre 2018 el gobierno de Trump anunció que había llegado a un acuerdo con el futuro gobierno de México, encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), que entraría en funciones el 1 de diciembre de ese año, para poner en marcha un programa conocido como “Quédate en México” y que se denominaría después Protocolos de Protección al Migrante (Migrant Protection Protocols o MPP). Esta política puede describirse, en términos de Hyndman y Mountz (2008), como “*neo-refoulement*”. Es decir, se trata de “una estrategia basada geográficamente para prevenir la posibilidad del asilo, a través de un rechazo diferente al contemplado en el principio de “*non-refoulement*” (Hyndman y Mountz 2008, 250).

Las primeras personas rechazadas a México por MPP llegaron a Tijuana en enero y febrero 2019. En marzo, el programa se extendió a las ciudades de Mexicali (Baja California) y Ciudad Juárez (Chihuahua), fronteras con Calexico (California) y El Paso (Texas). Durante la primera semana de junio 2019, el gobierno estadounidense amenazó

a México con imponer tarifas crecientes a todos sus productos si no aceptaba medidas extremas para disminuir el flujo de migrantes y solicitantes de asilo que pasaban por su territorio. El gobierno mexicano respondió con una militarización sin precedentes del control migratorio en todo el país, mediante el despliegue de la Guardia Nacional para apoyar las tareas de detección y detención de migrantes que corresponden por ley al Instituto Nacional de Migración (INM). Además, México aceptó la expansión del MPP a dos ciudades del estado de Tamaulipas, Matamoros y Nuevo Laredo, fronteras respectivamente con Brownsville y Laredo, al sur de Texas.

A lo largo de 2019, 59,241 solicitantes de asilo han sido rechazados hacia México a través de MPP. La mayoría son originarios de Honduras (37%), Guatemala (25%), El Salvador (13%) y Cuba (13%). Los demás provienen de otros países de América Latina y del Caribe. Aunque los lineamientos emitidos por el DHS indican que los solicitantes de asilo mexicanos no pueden ser rechazados (pues significaría claramente un caso de *refoulement*), setenta y dos ciudadanos mexicanos habían sido puestos bajo MPP (TRAC Immigration 2020).

A partir de julio de 2019, cerca de mil personas por semana fueron enviadas a esperar a las ciudades de Nuevo Laredo y Matamoros, clasificadas por el Departamento de Estado de Estados Unidos como de riesgo nivel 4 (es decir el máximo nivel de riesgo), el mismo que países en guerra como Siria y Yemen. Debido a la falta de espacios de alojamiento para migrantes en esas ciudades, y a la carencia de recursos para sobrevivir, centenares de familias rechazadas hacia Tamaulipas sobreviven hacinadas en campamentos en condiciones sanitarias execrables.

Un informe de Human Rights First (2019) señala múltiples daños a personas sujetas a MPP hasta septiembre 2019. Contando sólo los casos que han aparecido en medios de comunicación, la organización encontró más de 340 reportes de violaciones, secuestros, tortura y otros ataques violentos. Por su parte, Médicos Sin Fronteras (MSF 2020) detalló también algunas consecuencias de este programa. A través de más de 200 consultas médicas en los campamentos de Matamoros

y Nuevo Laredo, esta organización encontró daños como alta frecuencia de ansiedad y estrés postraumático en los pacientes, infecciones en la piel y enfermedades respiratorias debido al hacinamiento y a las malas condiciones sanitarias, problemas frecuentes de ansiedad y estrés postraumático. Entre septiembre y octubre 2019, 60 por ciento de los pacientes atendidos por MSF habían sido secuestrados.

El programa MPP constituye un simulacro de debido proceso y constituye en los hechos una cancelación del derecho al asilo para la enorme mayoría de las personas con necesidades de protección internacional. Más de 99 por ciento de los solicitantes que se han presentado ya a alguna cita en la corte (más de 9 mil personas) acudió sin representación legal. Una mayoría de las personas (19,401) no se presentó a su cita y cuenta con una orden de deportación "*in absentia*", lo que constituye otro simulacro de proceso legal según el cual los jueces decretan la expulsión de un territorio donde la persona no se encuentra físicamente. Sólo el 2 por ciento de quienes han terminado su proceso han recibido una respuesta afirmativa en la corte (TRAC Immigration 2020).

El programa constituye también un violento ejercicio de neo-refoulement, mediante el cual los solicitantes de asilo son enviados a algunas de las ciudades más violentas del mundo. Si bien establece que las personas bajo este programa pueden manifestar miedo a ser regresadas a México, y pasar una entrevista de temores fundados para justificarlo, esa entrevista es calificada de "farsa" por las organizaciones defensoras de migrantes y refugiados. Human Rights First (2019) señala en su informe que el DHS ha devuelto a México personas que habían sido secuestradas y violadas, tales como una mujer transgénero, una activista política nicaragüense.

Conclusiones

La larga espera de los solicitantes de asilo en el norte de México ha transformado esta región en una antesala de las cortes de inmigración de Estados Unidos. Permite a este país excluir temporalmente (o definitivamente) a los solicitantes de asilo, creando un simulacro del

debido proceso. La franja fronteriza del norte de México se convierte así en una geografía política de desplazamiento forzado y dislocación del destino deseado (Mountz 2011, 382), un espacio de exclusión al que difícilmente acceden activistas, abogados o defensores, donde las personas se encuentran bloqueadas durante meses o años, sin un estatus migratorio pero sin ser consideradas tampoco como indocumentadas.

Devueltos a México con su expediente judicial, los solicitantes de asilo empiezan a navegar entre dos sistemas políticos y legales extraños, son trasladados y entregados regularmente entre autoridades de ambos países, asisten a cortes virtuales en carpas instaladas en las cercanías de la frontera sin elementos para comprender el guion jurídico político del que aparentemente forman parte.

Referencias

Abrego, Leisy J., and Cecilia Menjivar. 2011. "Immigrant Latina Mothers as Targets of Legal Violence". *International Journal of Sociology of the Family* 37 (1): 9–26.

ACLU (American Civil Liberties Union). 2018. "Family Separation by the Numbers". <https://www.aclu.org/issues/immigrants-rights/immigrants-rights-and-detention/family-separation>.

FitzGerald, David Scott. 2019. *Refuge beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*. New York: Oxford University Press.

Frelick, Bill. 1991. "Running the Gauntlet: The Central American Journey in Mexico". *International Journal of Refugee Law* 3 (2): 208–242.

Frelick, Bill, Ian M. Kysel y Jennifer Podkul. 2016. "The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants". *Journal on Migration and Human Security* 4 (4): 190–220.

Human Rights First. 2019. *Orders from Above: Massive Rights Abuses under Trump Administration Return to Mexico Policy*. <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/hrfordersfromabove.pdf>.

Hyndman, Jennifer, y Alison Mountz. 2008. "Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe". *Government and Opposition* 43 (2): 249–269.

MSF (Médicos Sin Fronteras). 2020. "Sin salida: La crisis humanitaria de la población migrante y solicitante de asilo atrapada entre Estados Unidos, México y el Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA)". https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MSF-Mexico-SinSalida-CAST-WEB_0.pdf.

Mountz, Alison. 2011. "Where Asylum-Seekers Wait: Feminist Counter-Topographies of Sites between States". *Gender, Place & Culture* 18 (3): 381–399.

París Pombo, María Dolores. 2019. "Las barreras migratorias en México y los términos de la colaboración con el gobierno estadounidense". En *Migración de mexicanos a Estados Unidos: Derechos humanos y desarrollo*, coordinado por José Luis Calva, 961–982. Editorial Juan Pablos y Consejo Nacional de Universitarios.

Pierce, Sarah. 2019. *Immigration-Related Policy Changes in the First Two Years of the Trump Administration*. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/research/immigration-policy-changes-two-years-trump-administration>.

TRAC Immigration. 2020. "Details on MPP". University of Syracuse. <https://trac.syr.edu/phptools/immigration/mpp/>. //