

**LA SITUACIÓN DE LAS MIGRACIONES
INTERNACIONALES MIXTAS, UN DESAFÍO
CONSTANTE PARA EL DERECHO
INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y
EL DERECHO DE ASILO**

**THE SITUATION OF MIXED INTERNATIONAL
MIGRATION: A CONSTANT CHALLENGE TO
INTERNATIONAL LAW ON REFUGEES AND THE
RIGHT TO ASYLUM**

**A SITUAÇÃO DAS MIGRAÇÕES
INTERNACIONAIS MISTAS: UM DESAFIO
CONSTANTE PARA O DIREITO INTERNACIONAL
DOS REFUGIADOS E O DIREITO DE ASILO**

CARLOS ALBERTO PRIETO-GODOY*

* Doctora en Derecho, Profesora de la Universidad Autónoma de Nayarit (Mexico, D.F.). mexcapg@hotmail.com

RECIBIDO 22 DE ENERO DE 2013. ENVÍO A PARES 2 DE FEBRERO DE 2013.

APROBADO POR PARES 7 DE MARZO DE 2013. ACEPTADO 28 DE MARZO DE 2013.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO / TO REFERENCE THIS ARTICLE / PARA CITAR ESTE ARTIGO
PRIETO-GODOY, CARLOS ALBERTO, "LA SITUACIÓN DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES
MIXTAS, UN DESAFÍO CONSTANTE PARA EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y
EL DERECHO DE ASILO", EN *DÍKAION* 22-1 (2013), PP. 83-107.

RESUMEN

En este artículo se enumeran los acontecimientos históricos más significativos sobre las migraciones internacionales del siglo XX, que pudiera considerarse como el siglo de las migraciones masivas y de los desarraigados. Lo anterior, con el propósito de reflexionar sobre los comportamientos que en el pasado ha mantenido dicho fenómeno, definir su situación en la actualidad y comprender sus tendencias en lo que llevamos del siglo XXI. Se identifican los vínculos y diferencias entre los fenómenos de la inmigración y el asilo, materias estrechamente relacionadas, pero que precisan un tratamiento distinto.

PALABRAS CLAVE

Derecho internacional, migraciones, derecho de asilo, asilo.

ABSTRACT

This article lists the most significant historical events with respect to international migration in the twentieth century, which can be regarded as the century of mass migration and the uprooted. The goal is to reflect on the behavior that has maintained this phenomenon in the past, to define its current situation, and to understand the trends in migration so far during the twenty-first century. The connections between immigration and asylum are identified, as are their differences. Both these phenomena are closely related but must be treated differently.

KEY WORDS

International Law, Migration, Right to Asylum, Asylum.

RESUMO

Neste artigo, enumeram-se os acontecimentos históricos mais significativos sobre as migrações internacionais do século XX, que pode ser considerado como o século das migrações massivas e dos exílios, com o propósito de refletir sobre os comportamentos que no passado mantiveram esse fenômeno, definir sua situação na atualidade e compreender suas tendências no que já presenciamos do século XXI. Identificam-se os vínculos e diferenças entre os fenômenos da imigração e do asilo, matérias estreitamente relacionadas, mas que precisam de um tratamento diferenciado.

PALAVRAS-CHAVE

Direito internacional, migrações, direito de asilo, asilo.

SUMARIO: 1. BREVES REFERENCIAS HISTÓRICAS A MODO DE INTRODUCCIÓN; 2. PRINCIPALES RETOS PARA EL ASILO DE CARA AL SIGLO XXI; 2.1. LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO; 2.2. LA CRISIS ECONÓMICA; 2.3. EL CAMBIO CLIMÁTICO; 3. PANORAMA INTERNACIONAL ACTUAL DE LAS MIGRACIONES MIXTAS; 4. LA RECEPCIÓN DE REFUGIADOS POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS O INDUSTRIALIZADOS; 5 CONCLUSIONES; BIBLIOGRAFÍA.

I. BREVES REFERENCIAS HISTÓRICAS A MODO DE INTRODUCCIÓN

Nos interesa a manera de introducción recordar brevemente los acontecimientos históricos más significativos sobre las migraciones internacionales del siglo XX, el cual pudiera considerarse como el siglo de las migraciones masivas y de los desarraigados. Lo anterior con el propósito, por una parte, de reflexionar sobre los comportamientos que en el pasado ha mantenido dicho fenómeno, definir su situación en la actualidad y comprender sus tendencias en lo que llevamos del siglo XXI; por otra, para intentar identificar los vínculos entre los fenómenos de la inmigración y el asilo, materias que mantienen una estrecha relación, pero que precisan un tratamiento distinto.

Se puede decir que los motivos principales de los grandes movimientos migratorios en la primera mitad del siglo pasado fueron, por mucho, la Primera y Segunda Guerra Mundial (en adelante PGM y SGM respectivamente). Es ampliamente conocido que estos acontecimientos bélicos obligaron a la comunidad internacional a reaccionar con medidas especiales para afrontar el problema de los masivos desplazamientos humanos a causa de las atrocidades cometidas por el nazismo y el fascismo en Europa. Así, entre guerras, pero sobre todo al final de la SGM se iba a configurar la etapa primicia del ahora derecho internacional de los derechos humanos, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 como eje central, cuyo articulado consagra el derecho humano a buscar asilo (art. 14).

Más tarde, en 1951, además de consolidarse el marco legal internacional para los refugiados, empieza a dibujarse el derecho migratorio internacional como otra rama del derecho internacional de los derechos humanos destinada a regular las relaciones de los Estados en materia migratoria; es decir, sus responsabilidades y compromisos respecto del ingreso, salida, tránsito o permanencia de los inmigrantes en los territorios nacionales¹.

En este sentido, de manera muy significativa nace también en 1951 la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), antes conocida como el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, organización cuyo fin es facilitar las condiciones de asentamiento e integración de los inmigrantes en los países de acogida. Dicha organización entiende desde entonces que dentro de los flujos migratorios suele haber refugiados, bien en sentido estricto de conformidad con

1 Véase, en este sentido, International Organization for Migration, en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-management-foundations/about-migration-international-migration-law/lang/es/cache/offonce/>. Fecha de consulta: 15 de abril de 2011.

la definición de la Convención de Ginebra de 1951² y el Protocolo de Nueva York de 1967³, o bien “refugiados de facto” los cuales, según la OIM, son personas no reconocidas como refugiados de acuerdo con la definición de la Convención Ginebra y su Protocolo adicional; es decir, aquellas personas que sufren persecución únicamente por razón de la raza, religión, nacionalidad, ideología política o pertenencia a determinado grupo social y quienes no pueden o no desean, por razones que consideramos igualmente válidas, regresar al país de su nacionalidad o al país de su residencia habitual cuando no se tenga nacionalidad⁴.

La OIM colabora con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como con agencias especializadas, tales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁵, en el continuo desarrollo de un marco legal supranacional en materia de inmigración con el que se fortalezca la defensa de los derechos humanos de esa categoría, que el tradicional derecho de los Estados soberanos ha sido incapaz de defender. Por tanto, tal como sucede con el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional Migratorio encuentra su mayor obstáculo en la reticencia de los Estados a adquirir obligaciones para con los extranjeros inmigrantes, especialmente con los económicos irregulares o mal llamados “ilegales”⁶.

Muestra de ello es que dentro del ámbito jurídico internacional la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, aprobado por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, no ha sido firmado y ratificado por los Estados desarrollados industrialmente, entre los que se encuentran todos los Estados parte de la Unión Europea, Canadá y EE.UU., países que a su vez son los principales receptores de trabajadores inmigrantes, por lo que el contenido de la Convención aún no puede considerarse *hard law*⁷.

Otros textos internacionales ofrecen cierta protección de forma indirecta a los trabajadores inmigrantes, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), o bien el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Socia-

2 Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su Resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954.

3 Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII, Serie Tratados de Naciones Unidas núm. 8791, vol. 606, p. 267.

4 Véase también: desplazados externos, desplazados internos y refugiado”. En “Glosario sobre migración de la OIM”, en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/1>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2011.

5 International Organization for Migration, en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/lang/es>. Fecha de consulta: 15 de abril de 2011.

6 Infortunadamente en la mayoría de los Estados con problemas de inmigración irregular las personas son llamadas “ilegales”, término que no compartimos en virtud de que también en la mayoría de dichos Estados estas personas no han violando ningún precepto normativo.

7 Cfr. M. Fernando MARIÑO MENÉNDEZ, “La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados”, en Manuel BALADO RUIZ-GALLEGOS (ed.), *Inmigración, Estado y Derecho: perspectivas del siglo XXI*, Madrid, Bosch, 2008, p. 725. Cfr. los Informes del Relator Especial de la ONU para los Derechos de los Migrantes, en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>. Fecha de consulta: 30 de julio de 2013.

les y Culturales (Pidesc), ambos de 1966⁸. No obstante, la piedra angular de esta rama del derecho lo constituye el principio del *non refoulement*, norma de derecho consuetudinario internacional consagrada en el artículo 33 del Convenio de Ginebra de 1951 para los refugiados, así como en el Convenio de las Naciones Unidas Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes de 10 de diciembre de 1984⁹, instrumento que comprende obligaciones insoslayables para los Estados y que limita las expulsiones o devoluciones de los inmigrantes en condiciones irregulares, cuando su vida o su integridad se encuentren amenazadas.

Ahora bien, al margen de los fenómenos bélicos que son causa de desplazamientos masivos de personas por antonomasia, se pudiera decir que las migraciones internacionales son multifacéticas y también cíclicas, en tanto que el escenario económico, político, social o ambiental presente condiciones que le favorezcan, lo cual puede sostenerse en lo siguiente:

En los años sesenta empezaba a notarse un importante incremento de movimientos masivos de personas que abandonaban sus países de origen en busca de mejores condiciones de vida, con base principalmente en razones económicas. Desde entonces, como es natural, estos colectivos se han dirigido a las regiones del mundo más desarrolladas económicamente, en especial a países líderes en industrialización, como las regiones de Norte América, el centro y norte de Europa, Australia, Nueva Zelanda y Japón¹⁰.

Por otro lado, en los años setenta se hizo eco en la comunidad internacional de la existencia de una crisis del modelo estatutario del refugiado, debido a la aparición sistemática de nuevas figuras atípicas de refugiados no reconocidas por la Convención de Ginebra de 1951, situación que se había convertido en el principal problema de los países de acogida¹¹.

Estas grandes masas migratorias empezaban a conocerse como “flujos migratorios mixtos”¹² por comprender a refugiados en el sentido del Convenio de Ginebra así como a personas que escapaban del mismo, pero que sí eran de interés del ACNUR en virtud de su mandato¹³, como los refugiados *de facto* en sentido amplio, entre los que se encuentran aquellos por desnutrición o pobreza extrema, lamentablemente clasificados por la mayoría de los Estados como simples inmigrantes ilegales¹⁴. Así, la definición de refugiado del mandato del ACNUR viene a comprender una

8 “Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966”, en Miguel CARBONELL, Sandra MOGUEL *et al.* (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Textos básicos*, t I, México D.F., Porrúa, 2003, p. 77.

9 Instrumento de ratificación de México de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes de 10 de diciembre de 1984.

10 ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, Icaria Editorial, 2000, cap. 7.

11 *Idem.*

12 *Idem.*

13 Estatuto aprobado en 1950 por la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

14 En este sentido véase el “Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación”, Sr. Jean Segler, Doc. A/HRC/7/5 de 10 de enero de 2008, en <http://www.observatoriopoliticasocial.org/>

gama más amplia de categorías tales como los refugiados económicos o climáticos; no obstante, se trata de un documento que carece de fuerza jurídica vinculante.

En consecuencia, los Estados comenzaron a adoptar políticas y medidas restrictivas para frenar la inmigración irregular y desalentar la llegada a sus territorios de extranjeros que luego pedirían asilo o refugio, degradando así importantes garantías en el procedimiento de inmigración y asilo¹⁵.

A pesar de todos los esfuerzos, en los años ochenta las llegadas espontáneas de flujos migratorios mixtos hacia Europa occidental desbordaron las capacidades de los países de esa región; el número de solicitantes de asilo pasó de menos de 70.000 en 1983 a más de 200.000 en 1989. Este fenómeno se relacionó directamente con los conflictos armados internos y las violaciones generalizadas de derechos humanos en África, Asia, América Latina y el Cercano Oriente, aunado al cambio drástico de políticas migratorias globales relacionado con la crisis económica producto de la subida del precio del petróleo en 1973 como consecuencia del embargo petrolero por parte de los países árabes hacia países de Occidente que apoyaron más directamente a Israel en la conocida guerra del Yom kippur¹⁶.

En gran medida debido a lo anterior, las décadas de los ochenta y noventa se distinguen por la adopción de políticas endurecidas por parte de los países desarrollados de Occidente dirigidas a combatir las migraciones irregulares, que nuevamente aparejaron graves consecuencias para los refugiados y demandantes de asilo en dicha región.

De esta forma, fueron apareciendo nuevos conceptos como los “refugiados en órbita”¹⁷, o sea personas que no son examinadas para el reconocimiento de la condición de refugiado y son trasladadas de un país a otro, salvo al de origen, o bien a donde su vida o su libertad se encuentren amenazadas, tal y como lo prescribe el principio de *non refoulement*¹⁸.

Así también aparecieron los refugiados en masa, es decir, flujos masivos de personas que huyen generalmente de conflictos armados, desastres naturales, violencia generalizada u otros fenómenos, que debido a las complicaciones procedimentales y económicas inherentes al reconocimiento casuístico de la condición de refugia-

images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relores/Alimentacion/2008-informe%20del%20relator%20especial%20sobre%20el%20derecho%20a%20la%20alimentacin.pdf. Fecha de consulta: 30 de julio de 2013. Véase también, el “Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes”, François Crépeau, Doc. A/HRC/20/24, ONU, 2 de abril de 2012, párr. 48-67, en http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_sp.pdf. Fecha de consulta: 30 de julio de 2013.

15 ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*, ob. cit., párr. 7.

16 En este sentido cfr. Mercedes SABORIDO, Seminario de Investigación, departamento de historia contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid, 22 de febrero de 2011.

17 También son llamados “refugiados itinerantes”. Cfr. Glosario sobre migración, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), núm. 7, “Derecho Internacional sobre Migración”, Ginebra, 2006, p. 61.

18 *Ibid.*, p. 60.

do (mecanismo de reconocimiento que han decidido adoptar las partes, derivado de una muy discutible interpretación restrictiva del Convenio de Ginebra), los Estados receptores se ven desbordados y han tenido que adoptar medidas especiales, muchas de ellas improvisadas, para cumplir con la obligación de realizar el examen de reconocimiento de la condición de refugiado a toda persona que lo solicite; en este sentido, en ocasiones se realiza la “determinación colectiva de la condición de refugiados”¹⁹.

Otro concepto relacionado es el de “desplazados internos”²⁰, colectivos que por su condición de nacionales no acreditan el estatus de refugiado, por no cumplir con el requisito de estar en suelo extranjero al solicitarlo; sin embargo, sus vidas y su integridad corren peligro en igual o mayor medida que un refugiado que ha logrado rebasar las fronteras nacionales, tema en cuyo entorno giran diversas posturas doctrinales²¹.

En esta línea, los gobiernos europeos se vieron afectados por nuevos conflictos en los años noventa y respondieron a la afluencia a gran escala de flujos migratorios y de solicitudes de asilo de personas provenientes de zonas de guerra como la Antigua Yugoslavia, adoptando regímenes de protección temporales²². La República Federal de Alemania, que recibió a la gran mayoría de los refugiados provenientes de aquella zona, intentó convencer al resto de países europeos de que asumieran el compromiso que implicaba el principio de “repartición de cargas” para aligerar su responsabilidad de acogida²³.

Debido al poco éxito obtenido, Alemania reformó su Constitución suprimiendo la garantía incondicional que contenía sobre el derecho de asilo, facilitando el desarrollo de políticas restrictivas y de devoluciones a terceros países, por donde los refugiados habían transitado antes de llegar a territorio alemán.

Esta situación propició una reacción en cadena y otros gobiernos introdujeron políticas similares con base en tres resoluciones, aprobadas en Londres por los ministros de la Comunidad Europea responsables de la inmigración, el 30 de noviembre de 1992. En ellas se definían las “solicitudes de asilo manifiestamente infundadas” y “los terceros países anfitriones” o “seguros”; en la tercera resolución se establecen los países a los que se podrían devolver a refugiados, donde en términos generales no “existiera grave riesgo” de persecución²⁴. Dichas medidas dirigidas a combatir la inmigración irregular, sin las garantías procedimentales

19 *Glosario 2.0 sobre migración y asilo, “Un instrumento para una mayor comparabilidad”,* Comisión Europea, Red Europea de Migraciones, 2ª edición, 2012, p. 54.

20 *Glosario sobre Migración,* Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ob. cit., p. 20.

21 Diego LÓPEZ GARRILLO, *El derecho de asilo,* Madrid, Trotta, 1991, pp. 121 y ss.

22 ACNUR, “La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria”, ob. cit., párr. 7.

23 *Idem.*

24 Véanse las medidas de la Unión Europea en cuanto a los criterios de rechazo de las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas, en particular: Resolución de 30 de noviembre de 1992 sobre las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas; Resolución de 30 de noviembre de 1992 sobre un enfoque armonizado de las cuestiones relativas a los terceros países de acogida; conclusiones de 30

adecuadas, violentan el principio de no devolución y ponen en riesgo la vida de refugiados auténticos y de otras personas necesitadas de protección internacional; circunstancias que en la actualidad lamentablemente siguen siendo recurrentes en la zona de la Unión Europea²⁵.

Por su parte, en Latinoamérica y el Caribe, entre el año 1988 y 1990 se vivió un fenómeno migratorio sin precedentes, donde se registró el mayor número de refugiados de los últimos tiempos en esa región, alcanzando cifras hasta de 1'200.000 refugiados provenientes principalmente de Chile, el Salvador, Guatemala y Nicaragua²⁶.

En EE.UU. durante los años setenta, el ideal de alcanzar un estilo de vida como el que se presumía ostentaban sus ciudadanos, con abundancia económica y con trabajos estables y bien remunerados (el utópico sueño americano), se convirtió en un "efecto llamada" categórico para los inmigrantes económicos. Dicho país, por su exitoso desarrollo industrial, presentaba generosas formas de acogida. Además, más de dos millones de refugiados provenientes de la Guerra Fría fueron reasentados en ese país, de los cuales 1,3 millones eran de origen indochino, en una etapa en que el otorgar asilo a personas provenientes de un régimen comunista suponía un alto valor político para los países del bloque capitalista.

Así, los solicitantes de asilo provenientes del régimen cubano en un principio fueron bien recibidos en EE.UU.; no obstante, a finales de los años ochenta esta cordial política terminó en crisis debido a la llegada espontánea de 125.000 ciudadanos cubanos a Florida, fenómeno conocido como "puente marítimo Mariel", que terminaría por provocar un endurecimiento en las políticas migratorias²⁷.

Para 1997, el Comité Ejecutivo del ACNUR, en la Conclusión 82 sobre "la Salvaguarda de la Institución del Asilo"²⁸, mostraba preocupación por el aumento crítico de refugiados en todo el mundo y, al año siguiente, la Conclusión 85 condenaba las prácticas empleadas por los Estados, consistentes en la devolución de refugiados en distintas formas, tales como las "expulsiones sumarias" o las "expulsiones masivas", que repercutían en terribles consecuencias humanitarias²⁹.

Además, cuando las vías de acceso legales fueron cerradas para los inmigrantes económicos en los países industrializados, las mafias de delincuentes organizados se reprodujeron por todo el mundo; esto debido, entre otros factores, a que tanto los refugiados como los inmigrantes irregulares recurrieron a las organizaciones

de noviembre de 1992 relativas a los países en que, por regla general, no existen serios riesgos de persecución.

25 Cfr. Álvaro GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, Informe del Comisario Europeo para los Derechos Humanos del Consejo de Europa sobre su visita a Suecia los días 21 a 23 de abril del 2004.

26 Estadísticas de asilo en las Américas, ACNUR 2003, en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3018. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2011.

27 ACNUR, "La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria", ob. cit., cap. 7.3.

28 Conclusión núm. 82 (XLVIII), sobre la "Salvaguarda de la Institución del Asilo", 1997, Comité Ejecutivo del ACNUR.

29 Cfr. Conclusión núm. 85 (XLIX) del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1998, inciso q.

criminales para salir de sus países de origen y entrar de manera clandestina al país de asilo o de trabajo según el caso³⁰.

Dichas circunstancias sucedieron con grandes similitudes en Europa y Norte América³¹, con lo que en ambas regiones se incrementaron considerablemente los delitos de tráfico de personas, la trata de blancas, la falsificación de documentos de identidad, entre otras circunstancias que ponían en grave peligro a aquellos que se convertían en víctimas de dichos delitos. Incluso, muchas personas perdieron la vida en el desierto de la frontera entre México y EE.UU. para alcanzar suelo estadounidense, o bien ahogados al intentar llegar en pateras a costas españolas, italianas o francesas, circunstancias que vergonzosamente aún suceden con mucha frecuencia³².

2. PRINCIPALES RETOS PARA EL ASILO DE CARA AL SIGLO XXI

Al igual que en el siglo pasado, los movimientos masivos de personas son sin duda uno de los principales problemas sin resolver para la comunidad internacional. A pesar del gran desarrollo que el derecho internacional público ha experimentado y, muy especialmente, la rama de los derechos humanos, los Estados siguen viendo el reconocimiento de los derechos humanos, sobre todo aquellos de carácter colectivo y de matiz económica, política y social —principales elementos que soportan el *estatus quo* de sus nacionales— como un riesgo para sus economías y para el orden público.

Asimismo, la vieja percepción de incompatibilidad entre los conceptos de “derechos humanos” reconocidos en el orden internacional, frente a la “soberanía nacional”, sigue siendo un férreo obstáculo para el desarrollo del primero, puesto que la gran mayoría de los países temen perder potestades frente a sus nacionales pero, sobre todo, y de ahí el argumento de incompatibilidad conceptual, frente a nacionales de terceros países³³.

Aunado a esta clásica batalla que trasciende la semántica y de la que depende la suerte de los diversos colectivos migratorios, existen otros factores en contra que cada vez más, *per se*, erosionan el sistema general de protección de los refugiados y de los inmigrantes en sus distintos niveles (el universal de las Naciones

30 Así se refleja en las Conclusiones del Plan de Acción de Viena sobre la lucha contra “la inmigración ilegal”; en la Cumbre de Tampere de octubre de 1999, producto de la cual la Unión Europea adoptó una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal [COM (2001) 672 final - no publicado en el Diario Oficial], en http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33191_es.htm. Fecha de consulta: 31 de julio de 2013.

31 Jorge BUSTAMANTE, *Inmigración internacional y derecho humanos*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, pp. 7 y ss.

32 Human Rights Watch, *Informe mundial 2012: La Unión Europea*, p. 2. Los disturbios en África del Norte hicieron que miles de inmigrantes y solicitantes de asilo llegaran a las costas europeas. Las Naciones Unidas estima que al menos 1.400 personas perdieron la vida tratando de cruzar el Mediterráneo en los primeros siete meses de 2011, la mayoría de ellos en su intento por huir de Libia.

33 Véase en este sentido Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, “Soberanía de los Estados y Derechos Humanos”, en *Derecho Internacional Contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 2004, pp. 101 y ss.

Unidas, los regionales como el del Consejo de Europa o el sistema interamericano y los nacionales). De esta forma, apenas iniciando el siglo XXI, la lucha contra el terrorismo, las crisis económicas y el calentamiento global se perfilan como los principales retos para la comunidad internacional, en un escenario en el que aún no se resuelven los problemas añejos de los flujos migratorios mixtos.

2.1. La lucha contra el terrorismo

La primera década del siglo XXI, por desgracia, no ha sido muy esperanzadora para los flujos migratorios mixtos. Cuando esta apenas iniciaba, las medidas de seguridad adoptadas en Occidente a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y el 11 de marzo de 2004 en Nueva York y Madrid respectivamente, dentro de la llamada “guerra contra el terrorismo” (encarnada en Irak y Afganistán de formas muy cuestionables), han degradado gravemente las garantías contenidas en los procedimientos nacionales de inmigración y asilo en todo el mundo y, especialmente, en EE.UU. y la Unión Europea³⁴.

El ACNUR ha denunciado, con ocasión de lo anterior, graves violaciones de las libertades civiles producto de estrategias encaminadas a la identificación y captura de los presuntos terroristas, en especial en el sentido de que dichas medidas dificultan gravemente el acceso a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado o de la demanda de asilo de forma innecesaria³⁵.

La importancia superior que dan los Estados a las medidas de seguridad pública sobre las políticas migratorias y de asilo muchas veces tiene un doble efecto perverso que se ve reflejado, por una parte, en un supuesto mejoramiento de la seguridad para los nacionales de los países involucrados en dicha guerra y extranjeros que se encuentran en sus territorios, pero por otra parte, se producen graves violaciones de los derechos humanos cuando ciertas políticas y medidas se aplican sin criterios adecuados³⁶.

Tales medidas que de manera inexplicable han adoptado países con democracias en apariencia desarrolladas, con el argumento de la lucha contra el terrorismo, socavan el marco del derecho internacional al cual los Estados se encuentran sujetos y consisten principalmente en detenciones arbitrarias por tiempos muy prolongados e injustificables, interrogatorios abruptos en condiciones de aislamiento y, en general, tortura y malos tratos³⁷. Esta situación en ocasiones es dolosamente

34 FRANCISCO CARRERA HERNÁNDEZ, “La Unión Europea diez años después del 11 de septiembre de 2001: una valoración desde la perspectiva de la seguridad interior”, en *Revista Tiempo de Paz*, 101 (2011), pp. 40-46.

35 ACNUR, “Estrategias y programas del ACNUR para América del Norte y Caribe”, Informe anual del ACNUR 2004, en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=2002. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2011.

36 ANNA TRIANAFYLIDOU, “Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía”, *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, 69 (AÑO), pp. 39 y ss.

37 El concepto de “tortura” proporcionado por el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas no es aceptado pacíficamente por la doctrina y la comunidad internacional, ya que su deliberada ambigüedad parece solapar determinados actos de tortura siempre que estos se consideren “producto de

utilizada por los Estados para endurecer los criterios de entrada, permanencia y salida de extranjeros, a fin de inhibir la llegada de inmigrantes irregulares.

Además, ocurre que por causa de la lucha contra el terrorismo y fundamentalmente en contra del grupo terrorista Al Qaeda, personas que sufren persecución por razones de raza o ideología política, especialmente de origen árabe, han sido perseguidas impunemente en territorios de los Estados que deberían brindarles protección internacional, al menos hasta que se demuestre que existe responsabilidad criminal.

Amnistía Internacional denunciaba en su informe de 2006, "Fuera del radar: vuelos secretos rumbo a la tortura y la desaparición"³⁸, las detenciones arbitrarias realizadas por el gobierno de EE.UU. en suelo de algunos países europeos, entre ellos España y Reino Unido, que en complicidad pasiva han permitido dichas detenciones a ciudadanos de origen árabe para que sean sometidos a interrogatorios ilegales. Estas personas fueron trasladadas en los polémicos vuelos de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) como el Boeing 737-7ET, que realizó 396 aterrizajes o despegues entre el 22 de noviembre de 2002 y el 8 de septiembre de 2005, hacia la tenebrosa cárcel de Abu Ghraib en Irak³⁹, o bien hacia Guantánamo, centro de reclusión estadounidense alejado de toda legalidad y respeto por la dignidad humana, tolerado por Cuba en su territorio⁴⁰.

Entre otras graves consecuencias, esta situación ha propiciado una tendencia creciente a la "islamofobia" en el mundo occidental, concepto considerado dentro de las formas contemporáneas de discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia que más se han desarrollado en Europa y EE.UU., según informes recientes del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la ONU⁴¹.

Infortunadamente, la lucha contra el terrorismo en la actualidad parece recobrar intensidad, cuando en mayo de 2011 la captura y ejecución de Osama Bin Laden por parte del Gobierno de EE.UU. (personaje ampliamente conocido por su supues-

sanciones legítimas", situación indefinida en la Convención para la Eliminación de la Tortura de las Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1984, en el artículo 1º.

38 Amnistía Internacional, "Fuera del radar: vuelos secretos rumbo a la tortura y la desaparición", Informe del 5 de abril de 2006, en http://www.es.amnesty.org/uploads/media/Vuelos_secretos_CIA_Espa_a.pdf. Fecha de consulta: 25 de julio de 2012.

39 "El uso de la tortura por las fuerzas armadas estadounidenses y por la CIA no se limitó a 'unas pocas manzanas podridas' en Abu Ghraib, sino que formó parte de un conjunto más amplio de prácticas, como la entrega de detenidos a terceros países y los 'lugares negros' (*black holes*), que el Gobierno de Estados Unidos consideró admisibles conforme al derecho interno y al derecho internacional". Cfr. James Ross, "Cuando se infringen los principios básicos del derecho: la respuesta jurídica de Estados Unidos ante los casos de tortura después del 11 de septiembre de 2001". Véase *International Review of the red cross*, 867 (2007), p. 245.

40 Cfr. Resolución del Parlamento Europeo sobre Guantánamo, B6-0298/2006/rev.

41 Cfr. en este sentido Gith MUIGAI, "Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, acerca de las manifestaciones de difamación de las religiones, y en particular de las graves consecuencias de la 'islamofobia' para el disfrute de todos los derechos de quienes profesan esas religiones", Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 12 de julio de 2010, A/HRC/15/53, párr. 41 y 42.

ta responsabilidad en el atentado terrorista que dejó miles de muertos en el 11-S), provocó nuevas declaraciones de odio por parte de los seguidores de Al Qaeda⁴².

En consideración a dichos acontecimientos, de nuevo los niveles de alerta por temor a represalias contra EE.UU. y países miembros de la Unión Europea están en su nivel más alto desde hace diez años, lo que podría ser causa de nuevas restricciones a ciertas libertades fundamentales por medio del endurecimiento de las políticas de seguridad que terminan incidiendo de manera negativa en las políticas de inmigración y, especialmente, en el acceso al derecho de asilo, complicando el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado⁴³.

2.2. La crisis económica

El fenómeno migratorio, como hemos visto, se encuentra íntimamente ligado a las economías de los países desarrollados. En este sentido, la crisis económica y financiera del nuevo siglo, que apenas se asomaba en los medios de comunicación en el año 2008, y que ha golpeado especialmente a los países de la zona euro, iba a tener injerencia en los movimientos migratorios mixtos⁴⁴.

Esta nueva crisis, con origen en el caótico y fraudulento modelo de sistema hipotecario estadounidense, ha llevado al desplome de las grandes economías de Occidente y ha modificado las tendencias migratorias de manera global.

En virtud de este fenómeno se registra una baja en la llegada de inmigrantes económicos a países industrializados donde el paro laboral ha alcanzado niveles históricos, como es el caso de España donde después de varias décadas vuelve haber emigración⁴⁵. Según estadísticas del Centro de Españoles Residentes Ausentes (CERA), de finales del 2008 a principios del 2012 se disparó en un 21,9 por ciento la emigración española; situación que influyó considerablemente en la caída del gobierno socialista en ese país⁴⁶.

De esta forma, el enfado social ha propiciado en recientes fechas (2009-2012) una serie de reacciones negativas que se reflejan en medidas como las expulsiones co-

42 Cfr. en este sentido Gabriela CAÑAS, "El decenio de las sombras", 4 de mayo de 2011, Diario *El País*, en http://www.elpais.com/articulo/opinion/decenio/sombras/elpepuopi/20110504elpepiopi_10/Tes. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2011.

43 Javier RUPÉREZ, "El Consejo de Seguridad de la ONU y la lucha contra el terrorismo: un decenio contundente", *Revista Tiempo de paz*, 101 (2011), pp. 21-31.

44 Cfr. Rafael ALARCÓN y Rodolfo CRUZ, entre otros, "La crisis financiera en los Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana"; seminario "Debate sobre los efectos de la crisis económica en el retorno de los migrantes mexicanos", Colegio de la Frontera Norte, 23 de octubre de 2008, Tijuana, Baja California, México.

45 Cfr. Organización Internacional para las Migraciones, "Informe sobre las migraciones en el Mundo, 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio", Grupo Editorial de la OIM, Ginebra, 2010. Véanse los panoramas regionales en la parte B del citado informe relativos a las repercusiones de la crisis económica mundial en las tendencias de la migración internacional.

46 Diario *El Confidencial*, 23 de marzo de 2012, en <http://www.elconfidencial.com/espana/2012/01/23/la-crisis-dispara-un-22-la-emigracion-espanola-en-su-mayoria-jovenes-91333/>. Fecha de consulta: 25 de julio de 2012.

lectivas de inmigrantes económicos por parte del gobierno francés⁴⁷; el restablecimiento de controles fronterizos por parte de Dinamarca⁴⁸, o el brote de sentimientos xenófobos exacerbados por partidos políticos irresponsables para sacar ventaja electoral de la situación; tal es el caso de la ultraderecha francesa que obtuvo con su candidata Marine Le Pen el 18,10 por ciento de los votos en la primera vuelta electoral en las elecciones presidenciales de 2012⁴⁹. Así, el endurecimiento de las políticas de inmigración y asilo, entre otras inaceptables reacciones, refleja una Unión Europea en crisis, que pone en duda la consolidación de un Sistema Europeo Común de Asilo, que parecía salir fortalecido del Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009.

2.3. El cambio climático

Otro factor que se debe tener en cuenta en los movimientos migratorios mixtos es el calentamiento global y el consecuente cambio climático. En este sentido, en el seno de las Naciones Unidas se ha reconocido en la actualidad un nexo causal entre el cambio climático, la degradación medioambiental y la inmigración⁵⁰; sin embargo, existe un debate en torno al reconocimiento del concepto de “cambio climático” como un factor que genere movimientos masivos de personas *per se* o bien, como un elemento “potencializador” de otros factores o amenazas como la pobreza extrema⁵¹.

Este colectivo de personas es reconocido por algunos Estados, por el ACNUR y organizaciones como la OIM, como “refugiados climáticos”; sin embargo, generalmente son considerados simplemente inmigrantes por la mayoría de los Estados⁵².

Algunos países otorgan un permiso de residencia por razones humanitarias, únicamente mientras persista la emergencia ocasionada por un desastre natural. No obstante, se trata de una categoría de personas que escapan de la definición de refugiado del Convenio de Ginebra y que no cuenta con un marco legal supranacional de regulación específica que vincule a los Estados a responder ante las ne-

47 Human Rights Watch, “Francia: un año después nuevos abusos contra la población romani”, 30 de septiembre de 2011, en <http://www.hrw.org/es/news/2011/09/29/francia-un-o-despu-s-nuevos-abusos-contra-la-poblaci-n-roman>. Fecha de consulta: 20 de julio de 2012.

48 José Ignacio TORREBLANCA, “Cinco razones por las que Europa se resquebraja”, diario *El País*, 5 de mayo de 2011, en http://elpais.com/diario/2011/05/15/domingo/1305431553_850215.html. Fecha de consulta: 25 de julio de 2012. En este sentido véase también a Alejandro CERCAS, eurodiputado socialista, “Estamos ante un nuevo tipo de esclavitud moderna”, diario *El País*, lunes 13 de diciembre de 2010, p. 24.

49 Guillermo LLONA, “La nueva ola xenófoba que recorre Europa”, diario *ABC*, 5 de mayo de 2012, en <http://www.abc.es/20120423/internacional/abci-extrema-derecha-francia-europa-201204231433.html>. Fecha de consulta: 25 de julio de 2012.

50 Cfr. documento de la ONU E/CN.4/1998/53Add.2, 11 de febrero de 1998. Véase igualmente, la Organización Internacional para las Migraciones, “Diálogo internacional sobre la inmigración 2011”, Taller intermedio relativo a cambio climático, degradación ambiental e inmigración, Ginebra, 29 y 30 de marzo de 2011.

51 ACNUR, “Cambio climático y desplazamiento: identificación de vacíos y respuestas”, Mesa redonda de expertos, Centro de Conferencias de Bellagio, 22-26 de febrero de 2011, ACNUR y Fundación Rockefeller, p. 1.

52 *Ibid.*

cesidades humanitarias, de las que ningún habitante del planeta se encuentra exento de padecer.

Entre el año 2000 y 2005, 106 millones de personas se vieron afectadas por las inundaciones y 38 millones por los huracanes. Los resultados de un estudio de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios y del Centro de Monitoreo de Desplazados Internos (IDMC por sus siglas en inglés) revelan que al menos 36 millones de personas se desplazaron por desastres naturales ocurridos de forma inesperada en el 2008.

Además, según advierte el Programa de la ONU para el Medio Ambiente (PNUMA), el deshielo de los polos de la tierra a causa del calentamiento global podría provocar el aumento de un metro en el nivel agua, sobre el que ahora guarda el océano, desastre ambiental que afectaría a 145 millones de personas, especialmente en Asia⁵³. Dicho estudio estima que si los polos se deshielan completamente, el nivel del mar subiría a 12 metros, con lo que se verían afectados aproximadamente 640 millones de personas que habitan en zonas costeras de todo el mundo, debido al hundimiento de los Estados insulares⁵⁴.

Otras organizaciones internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) estiman que en la actualidad existen 211 millones de personas desplazadas por causas relacionadas directa o indirectamente con el deterioro del medioambiente; el experto Christian AID considera que en el año 2050, en el peor de los panoramas, el número de personas refugiadas ambientales podría llegar a 1.000 millones ⁵⁵.

Por otro lado, el informe de la OIM del año 2010 revelaba que en el año 2000 había 150 millones de inmigrantes en el mundo, cifra que en el año 2010 se contabilizó en 214 millones. Así, se prevé que en el 2050 este número puede llegar a 450 millones de inmigrantes por muy diversas razones, como pueden ser: las crecientes disparidades demográficas, los efectos del cambio climático, la nueva dinámica política y económica del mundo moderno, las constantes renovaciones tecnológicas o las redes sociales⁵⁶.

De esta forma, los Estados han puesto en evidencia reiteradamente sus limitaciones para responder en lo individual ante retos tan tremendos, con lo que se ratifica que deben desarrollarse estrategias de carácter intergubernamental que

53 Diario *El Mundo*, "Informe del Programa de la ONU de Medio Ambiente", en <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/06/04/ciencia/1180958697.html>. Fecha de consulta: 17 de mayo de 2011.

54 IASC, "Cambio climático, inmigración y desplazamiento: ¿Quién resultará afectado?", documento de trabajo presentado por el grupo informal sobre inmigración, desplazamiento y cambio climático del IASC, 31 de octubre de 2008. Véase también, ACNUR, "Tendencias globales 2009, refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas", División de Administración y Apoyo a Programas, ACNUR, 15 de junio de 2010.

55 CEAR, Informe "La situación de las personas refugiadas en España", 2011, p. 21.

56 Cfr. Organización Internacional para las Migraciones, "Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio", Grupo Editorial de la OIM, Ginebra, 2010, prefacio.

permitan responder de manera adecuada ante un fenómeno migratorio evolutivo y dinámico sobre el principio de repartición de cargas⁵⁷. Se hace por tanto necesario desarrollar políticas migratorias y de asilo, con programas de protección *prima facie* y de reasentamiento a corto, mediano y largo plazo; con leyes más justas, adecuadas, eficientes y respetuosas con los derechos humanos. Además, estas deben complementarse siempre con políticas estatales que desarrollen prácticas administrativas con las mismas características, es decir, en perfecta sintonía con lo pactado en el contexto internacional de los derechos humanos con base en el principio *pacta sunt servanda*.

Sin embargo, la comunidad internacional se ha mostrado renuente a contraer nuevos compromisos que, por una parte, contribuyan a la adopción de un marco legal internacional para regular este tipo de fenómenos migratorios y, por otra, adopten medidas dirigidas a reducir el calentamiento global, para poder evitar los previsibles desastres naturales y humanitarios. Infortunadamente, no se ha conseguido nada sustancial en las últimas cumbres sobre el calentamiento global, tal es el caso de Copenhague en 2009 o la celebrada en Cancún, México, en el año 2010, donde al margen de la buena voluntad expresada por los mandatarios no se ha logrado llegar a ningún acuerdo de carácter convencional que pueda contribuir a frenar los comentados pronósticos.

3. PANORAMA INTERNACIONAL ACTUAL DE LAS MIGRACIONES MIXTAS

Como hemos visto, las migraciones humanas resultan cada vez más complejas en virtud de diversos factores, fenómeno con el que comparte escenario el refugio. El fracaso de la comunidad internacional en la respuesta que estos desplazamientos masivos de personas por todo el mundo requieren, se refleja en la ausencia de un marco legal internacional especializado y de obligado cumplimiento que proteja los derechos humanos de los inmigrantes irregulares, así como de otros colectivos de personas que necesitan protección internacional, tales como los desplazados internos, las personas apátridas, los refugiados climáticos, entre otros colectivos los cuales, a nuestro juicio, entendemos que merecen protección internacional por razones tan válidas como las que contiene la definición de la Convención de Ginebra de 1951.

Recordamos que la mayoría de estos colectivos, que se mueven dentro de los llamados “flujos migratorios mixtos”, son de interés del ACNUR en función de su mandato y así se reconoce por los gobiernos de los Estados que normalmente apoyan y facilitan las labores de dicha Agencia. Tal vez este complejo mundo de los refugiados y de las migraciones humanas sea más comprensible en cifras, de las cuales no queremos abusar, pero consideramos indispensable conocer con el fin de dimensionar el fenómeno del cual versa nuestro trabajo.

57 *Ibid.*, p. 21.

Atendiendo a las personas que sí cuentan con el estatuto de refugiado, u otro estatus reconocido con el que se pueda obtener ayuda o asistencia, podemos señalar que hasta finales del año 2009, según el estudio de “Tendencias Globales 2009, refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas”⁵⁸, publicado el 15 de junio de 2010 por ACNUR, había 43,3 millones de personas en situación de desplazamiento forzado en todo el mundo, la cifra más alta desde los años noventa, de los cuales:

- 15,2 millones de personas eran refugiados, incluidos aquí: las personas reconocidas por el Convenio de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, los refugiados en virtud de la Convención de la OUA de 1969, personas que cuentan con protección complementaria (aquellas que reciben protección por parte de los Estados con base en sus marcos legales nacionales o bien, de conformidad con marcos legales de índole regional), personas que gozan de un estatuto de protección temporal, lo cual se refiere a aquellos que llegan de situaciones de conflicto o violencia generalizada sin la necesidad de la determinación formal o individual del estatuto de refugiado (suele aplicarse en situaciones de llegada de afluencia masiva de personas).
- 10,4 millones recibían asistencia del ACNUR en virtud de su mandato.
- 4,8 millones estaban bajo la responsabilidad de la Agencia de las Naciones Unidas de asistencia especializada para palestinos en Palestina (UNRWA).
- 983.000 personas eran solicitantes de asilo, cuya situación jurídica se encuentra aún sin resolver (en este caso hasta finales de 2009).
- 27,1 millones de desplazados internos (este estudio se refiere solo a desplazados por conflicto a los que el ACNUR extiende su protección o asistencia, e incluye también a personas en situaciones similares a los desplazados internos)⁵⁹.

Además, estudios del ACNUR revelan que también a finales del 2009 había un estimado de 6,6 millones de personas apátridas en 60 países, aunque se cree que el número real puede llegar a ser de 12 millones.

De las anteriores cifras, 5,5 millones de personas eran refugiados de larga duración y vivían en 21 países, en 25 formas de asilo prolongado. El ACNUR entiende que una “situación de refugio prolongada” es aquella donde al menos 25.000 refugiados de la misma nacionalidad han mantenido ese estatus, como mínimo, durante cinco años en cualquier país de asilo y su forma legal es variable de conformidad con las leyes nacionales del país receptor⁶⁰.

58 ACNUR, “Tendencias globales 2009, refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas”, ob. cit.

59 Ibid., p. 5.

60 Ibid., p. 7.

De dicho estudio se desprende que los países en vías de desarrollo acogieron cuatro quintas partes de la población de refugiados del mundo. En primer lugar, Pakistán acogió la cifra más alta con 1,7 millones, la mayoría procedentes de Afganistán, seguido por la República de Irán con 1,1 millones casi todos de origen afgano, y la República Árabe Siria con 1,05 millones según las estimaciones del gobierno local.

Los refugiados afganos e iraquíes representaron prácticamente la mitad de todos los refugiados bajo la responsabilidad de ACNUR. Uno de cada cuatro refugiados en el mundo era de Afganistán (2,9 millones). Los afganos estaban en 71 países de asilo. Los iraquíes fueron el segundo mayor grupo con 1,8 millones que buscaron refugio principalmente en países vecinos.

Aproximadamente 251.500 refugiados retornaron de forma voluntaria durante el 2009, la cifra más baja desde 1990. Por el contrario, más de 2,2 millones de desplazados internos pudieron regresar, siendo esta la cifra más alta en la última década.

ACNUR sometió a consideración de los Estados más de 128,000 solicitudes de reasentamiento, facilitando finalmente el reasentamiento de aproximadamente 84.000 refugiados. Según las estadísticas de los gobiernos de los Estados 15 países admitieron a 112.400 refugiados, reasentados durante 2009 con o sin la asistencia de ACNUR; EE.UU. aceptó al mayor número con 80.000 reasentados.

En 2009 se registraron más de 922.000 solicitudes individuales de asilo o de reconocimiento de la condición de refugiado, de las cuales ACNUR registró 119.100, es decir, el 13 por ciento. Sudáfrica con más de 222.000 peticiones, prácticamente un cuarto de las solicitudes a nivel mundial, fue el mayor receptor de solicitudes individuales seguido de EE.UU. y Francia.

Se presentaron más de 18.700 solicitudes de asilo de menores no acompañados o separados de sus familias en 71 países, la cifra más elevada en cuatro años. Las peticiones procedían principalmente de niños afganos y somalíes.

A partir de los datos disponibles de 8,8 millones de refugiados, ACNUR calcula que más de la mitad de los refugiados del mundo residían en zonas urbanas y menos de un tercio en campamentos. No obstante, 6 de cada 10 refugiados en África Subsahariana vivían en campos.

Las mujeres y las niñas representaron el 49 por ciento de las personas de interés de ACNUR. Suponen el 47 por ciento de los refugiados y solicitantes de asilo, y la mitad de los desplazados y retornados. El 41 por ciento de los refugiados y solicitantes de asilo eran menores de 18 años⁶¹.

61 Idem.

Finalmente, las cifras en el último informe de ACNUR, publicado en el año 2011, no muestran un cambio sustancial en las mencionadas tendencias, salvo en las cifras referentes a las solicitudes de asilo en países industrializados que a continuación veremos.

4. LA RECEPCIÓN DE REFUGIADOS POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS O INDUSTRIALIZADOS

Los llamados países industrializados recibieron solamente una tercera parte de las solicitudes de asilo individuales en 2009⁶². El ACNUR ha tomado una muestra para un estudio y la ha denominado “los 44 países industrializados”, en los cuales se encuentran los 27 Estados miembros de la Unión Europea, Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Islandia, Liechtenstein, Montenegro, Noruega, Serbia, Suiza, la ex República Yugoslava de Macedonia, Turquía, Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, la República de Corea y EE.UU., grupo que recibió aproximadamente 377.200 solicitudes, casi el mismo número que el año 2008 con 377.100 solicitudes, pero muy inferior al año 2001, siendo este último año el más alto de la década en esta categoría estadística con casi 620.000 solicitudes.

Los países de Europa recibieron 286.700, un 1 por ciento inferior al año 2008. Los 27 Estados miembros de la Unión Europea recibieron 246.200 un 3 por ciento más que el año 2008, lo cual representa en conjunto el 86 por ciento de todas las solicitudes individuales de asilo en toda Europa⁶³.

El informe “Niveles y tendencias del asilo en los países industrializados”, que publicó el ACNUR el 19 de octubre de ese año, revela que entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2011 fueron presentadas 198.300 solicitudes de asilo, lo que supone un aumento considerable frente a las 169.300 del mismo periodo del 2010.

Si se tiene en cuenta que normalmente el número de las solicitudes de asilo tiende a aumentar en el segundo semestre del año, el ACNUR estimaba que el total de las solicitudes presentadas en países industrializados en 2011 podría alcanzar la cifra de 420.000, el nivel más alto en los últimos ocho años. Esto es atribuible a las graves crisis de desplazamientos forzados en el oeste, norte y este del continente africano.

En este sentido, el informe demuestra un registro considerable de las solicitudes de asilo de personas con procedencia principalmente de Túnez (4.600), Costa de Marfil (3.300) y Libia (2.000). No obstante, el impacto de los hechos acontecidos

62 ACNUR, “Niveles y tendencias de asilo en países industrializados 2009. Sinopsis estadística de las solicitudes de asilo presentadas en Europa y en otros países seleccionados”. ACNUR, 23 de marzo de 2010, pp. 3 y ss.

63 *Ibid.*, p. 5.

en Oriente Medio con la denominada “primavera árabe”⁶⁴, hasta el momento del citado informe es mucho menor de lo esperado en los países industrializados.

Si se consideran los datos globales de los 44 países objeto de este estudio respecto de informes anteriormente comentados, los países de origen de solicitantes de asilo no han modificado sustancialmente sus cifras, de tal manera que de mayor a menor, los siguientes países encabezan la lista: Afganistán con 15.300 solicitudes, China con 11.700, Serbia (y Kosovo: Resolución del Consejo de Seguridad 1244) con 10.300, Irak con 10.100 e Irán con 7.600 solicitudes. Sorprendentemente Libia se encuentra a 5.400 solicitudes de distancia de Irán, como último de la lista de los países de origen con más representación⁶⁵.

Así, nuevamente los países en vías de desarrollo acogieron a cuatro quintas partes de los refugiados en todo el mundo y los países desarrollados acogieron solo una quinta parte⁶⁶.

Por último, es necesario señalar que estas cifras son consideradas solamente de las solicitudes de asilo o de reconocimiento de la condición de refugiado en primera instancia, quedando al margen las solicitudes de apelación o revisión. Debe tomarse en cuenta que las estadísticas varían considerablemente año con año, por esta razón debemos mirarlas como un aproximado, aunque se trate de cifras proporcionadas al ACNUR por parte de los gobiernos de los Estados.

Las publicaciones estadísticas del ACNUR varían en ocasiones, pero no de forma significativa. Debemos señalar también que de los estudios en que nos apoyamos, lógicamente escapan recientes acontecimientos que modifiquen dichas cifras. De momento, nuestra intención es dibujar, *grosso modo*, los niveles y las tendencias globales del asilo y refugio en la actualidad.

5. CONCLUSIONES

En consideración a lo anterior pudiéramos decir que cerramos el siglo XX en una realidad donde la mayoría de los derechos de segunda y tercera generación, en especial los de carácter económico y social, aún no son reconocidos efectivamente por la comunidad internacional a través de instrumentos normativos de obligado cumplimiento. Por esta razón, el reconocimiento de un derecho al trabajo digno y bien remunerado para los inmigrantes se encuentra marginado y seguramente condenado a muchos años más de indiferencia por parte de los Estados y demás actores en el mundo industrializado.

Por otro lado, el viejo marco iusinternacionalista para los refugiados, conformado por un estrecho Convenio de Ginebra de 1951 y su Protocolo adicional de 1967,

64 Entiéndase por el citado concepto las revoluciones armadas ante gobiernos dictatoriales y opresores de los distintos países de Oriente Medio, como los casos de Túnez, Egipto, Libia y Siria.

65 ACNUR, “Tendencias globales 2010”, Ginebra, 19 de octubre de 2011.

66 Idem.

no ha sido suficientemente eficaz para afrontar las necesidades de protección internacional que la actualidad demanda, debido principalmente a las cada vez más restrictivas interpretaciones de la condición de refugiado que de él se desprenden, y de las, aparentemente, deliberadas ambigüedades legales. Así también, la ausencia de lineamientos procedimentales de carácter vinculante en el asilo se presta a prácticas nacionales radicalmente dispares que permiten una diferencia considerable entre las cifras de estatutos de refugiados concedidos por países generosos y países restrictivos.

Tristemente, la estructura y los principios socioeconómicos que mueven el mercado mundial, donde el único valor efectivo es el económico, se muestran incompatibles con otros valores, principios y normas jurídicas protectoras de derechos humanos que pudieran formar parte del acervo normativo que regula el comercio, la circulación de capitales o las inversiones que conforman el mercado laboral de los inmigrantes o que fortalecen los recursos nacionales de los Estados para hacer frente a las grandes emergencias humanitarias que aparejan los movimientos migratorios mixtos.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, artículos científicos y seminarios

- ALARCÓN Rafael, y CRUZ, Rodolfo *et al.*, “La crisis financiera en los Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana”, seminario “Debate sobre los efectos de la crisis económica en el retorno de los migrantes mexicanos”, Colegio de la Frontera Norte, 23 de octubre de 2008, Tijuana, Baja California, México.
- BUSTAMANTE, Jorge, *Inmigración internacional y derecho humanos*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.
- CARRERA HERNÁNDEZ, Francisco, “La Unión Europea diez años después del 11 de septiembre de 2001: una valoración desde la perspectiva de la seguridad interior”, *Tiempo de paz*, 101 (2011).
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, “Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo”, Madrid, Tecnos, 2004.
- LÓPEZ GARRILO, Diego, *El derecho de asilo*, Madrid, Trotta, 1991.
- Manuel BALADO RUIZ-GALLEGOS (coord.), *Inmigración, Estado y Derecho: perspectivas del siglo XXI*, Madrid, Bosch, 2008.
- RUPÉREZ, Javier, “El Consejo de Seguridad de la ONU y la lucha contra el terrorismo: un decenio contundente”, *Tiempo de paz*, 101 (2011).
- SABORIDO, Mercedes, Seminario de Investigación, Departamento de Historia Contemporánea, Universidad Complutense de Madrid, 22 de febrero de 2011.
- TRIANDAFYLLIDOU, Anna, “Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía”, *CIDOB d’ Afers Internacionals*, 69.

Fuentes de consulta de organismos especializados

- ACNUR, "Niveles y tendencias de asilo en países industrializados 2009. Sinopsis estadística de las solicitudes de asilo presentadas en Europa y en otros países seleccionados", 23 de marzo de 2010.
- ACNUR, "Tendencias globales 2010", Ginebra, 19 de octubre de 2011.
- ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, Icaria Editorial, 2000.
- ACNUR, "Estrategias y programas del ACNUR para América del Norte y Caribe", Informe anual del ACNUR, 2004.
- ACNUR, "Tendencias Globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas", División de Administración y Apoyo a Programas, 15 de junio de 2010.
- ACNUR, "Cambio climático y desplazamiento: identificación de vacíos y respuestas", Mesa redonda de expertos, Centro de Conferencias de Bellagio, 22-26 de febrero de 2011, Acnur y Fundación Rockefeller.
- Amnistía Internacional, "Fuera del radar: vuelos secretos rumbo a la tortura y la desaparición", informe de 5 de abril de 2006.
- CEAR, Informe "La situación de las personas refugiadas en España", 2011.
- IASC, "Cambio climático, inmigración y desplazamiento: ¿Quién resultará afectado?", documento de trabajo presentado por el grupo informal sobre inmigración, desplazamiento y cambio climático del IASC, 31 de octubre de 2008.
- Glosario sobre Migración, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), núm. 7, "Derecho Internacional sobre Migración", Ginebra, 2006.
- Glosario 2.0 sobre Migración y Asilo, "un instrumento para una mayor comparabilidad"*, 2 edición, Comisión Europea, Red Europea de Migraciones, 2012.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), "Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio", Ginebra, Grupo Editorial de la OIM, 2010.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), "Diálogo Internacional sobre la Inmigración 2011", Taller intermedio relativo a cambio climático, degradación ambiental e inmigración, Ginebra, 29 y 30 de marzo de 2011.

Textos legales

- Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su Resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954.
- Conclusiones de 30 de noviembre de 1992 relativas a los países en que, por regla general, no existen serios riesgos de persecución.

Conclusión 82 (XLVIII), sobre la “Salvaguarda de la Institución del Asilo”, 1997, Comité Ejecutivo del Acnur.

Conclusión 85 (XLIX) del Comité Ejecutivo del Acnur, 1998.

Documento ONU E/CN.4/1998/53Add.2, 11 de febrero de 1998.

Estatuto del Acnur, aprobado en 1950 por la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Human Rights Watch, “Informe mundial 2012: La Unión Europea”.

Instrumento de Ratificación de México de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes de 10 de diciembre de 1984.

Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Sr. Jean Sieglar, ONU, Doc. A/HRC/7/5, 10 de enero de 2008.

Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, François Crépeau, Doc. A/HRC/20/24, ONU, 2 de abril de 2012.

Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, acerca de las manifestaciones de difamación de las religiones, y en particular de las graves consecuencias de la “islamofobia”, para el disfrute de todos los derechos de quienes profesan esas religiones, Gith, MUIGAI, Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/15/53, 12 de julio de 2010.

Informe del Comisario Europeo del Consejo de Europa para los Derechos Humanos, sobre su visita a Suecia los días 21 a 23 de abril del 2004.

Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Protocolo de Nueva York sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII, Serie Tratados de Naciones Unidas núm. 8791, vol. 606.

Resolución del Parlamento Europeo sobre Guantánamo, B6-0298/2006/rev.

Resolución de 30 de noviembre de 1992 sobre las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas.

Resolución de 30 de noviembre de 1992 sobre un enfoque armonizado de las cuestiones relativas a los terceros países de acogida.

Páginas web de consulta:

Diario *El Mundo*, “Informe del Programa de la ONU sobre Medio Ambiente”, disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/06/04/ciencia/1180958697.html>

Diario *ABC*, disponible en: <http://www.abc.es/20120423/internacional/abci-extrema-derecha-francia-europa-201204231433.html>

Diario *El País*, disponible en http://elpais.com/diario/2011/05/15/domingo/1305431553_850215.html

Diario *El Confidencial*, disponible en: <http://www.elconfidencial.com/espana/2012/01/23/la-crisis-dispara-un-22-la-emigracion-espanola-en-su-mayoria-jovenes-91333/>

Estadísticas de asilo en las Américas, Acnur, 2003, disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3018

Human Rights Watch, disponible en: <http://www.hrw.org/es/news/2011/09/29/francia-un-o-despu-s-nuevos-abusos-contra-la-poblaci-n-roman>

Informes del Relator Especial de la ONU para los Derechos de los Migrantes, disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>

International Organization for Migration, en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-management-foundations/about-migration-international-migration-law/lang/es/cache/offonce/>

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>

Glosario de la Migración de la OIM, en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/1>

