



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL CONTROL DE LA MIGRACIÓN EN EL SIGLO XXI Y SUS  
CONSECUENCIAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.  
EL CASO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA CANADIENSE.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:  
KARINE MATA ROCH**

**ASESOR:  
PROF. ADOLFO A. LABORDE CARRANCO**



**MÉXICO D.F.**

**2011**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**TESIS: EL CONTROL DE LA MIGRACIÓN EN EL SIGLO XXI Y SUS CONSECUENCIAS EN  
MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. EL CASO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA CANADIENSE.**

---

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<hr/>	
<b>1. LA MIGRACIÓN Y SU CONTROL EN EL SIGLO XXI</b>	20
<hr/>	
<b>1.1. MIGRACIÓN EN EL SIGLO XXI: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</b>	21
1.1.1. <i>La migración y sus categorías.</i>	21
1.1.2. <i>Países de origen, de destino (o receptores) y de tránsito.</i>	23
1.1.3. <i>La migración: perspectivas teóricas.</i>	24
1.1.3.1. <i>Las economías neoclásicas y el modelo voluntarista de migración (push- pull)</i>	25
1.1.3.2. <i>Teoría marxista</i>	27
<b>1.2. EL CONTROL DE LA MIGRACIÓN: LA POLÍTICA MIGRATORIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PAÍSES RECEPTORES</b>	29
1.2.1. <i>La soberanía y la política migratoria.</i>	29
1.2.2. <i>Control de la migración: perspectivas teóricas.</i>	31
1.2.2.1. <i>Globalización</i>	31
1.2.2.2. <i>Realismo</i>	33
1.2.2.3. <i>Liberalismo</i>	34
1.2.2.4. <i>Contraste entre el liberalismo y el realismo y su aplicación         en esta investigación</i>	38
<b>1.3. CONTROL DE LA MIGRACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL</b>	39
1.3.1. <i>Concepto de seguridad</i>	39
1.3.2. <i>La seguridad del Estado</i>	41
1.3.3. <i>La migración y sus amenazas a la seguridad del Estado</i>	42
<b>1.4. CONCLUSIONES</b>	46

---

<b>2. REFUGIADOS Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO: HACIA UN MAYOR CONTROL MIGRATORIO Y MENOS PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS</b>	48
<hr/>	
<b>2.1. REFUGIADOS Y SUS DERECHOS EN EL SIGLO XXI</b>	48
2.1.1. <i>Refugiados y derecho de asilo: un derecho ficticio</i>	48
2.1.2. <i>Asilo: contexto internacional</i>	52
2.1.3. <i>Tendencias actuales en materia de asilo</i>	55
2.1.3.1. <i>Voluntad decreciente a otorgar asilo: países en desarrollo</i>	56
2.1.3.2. <i>Voluntad decreciente a otorgar asilo: países industrializados</i>	58
2.1.3.3. <i>Acción humanitaria: ¿solución al problema de los refugiados?</i>	59
<b>2.2. REFUGIADOS Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO</b>	62
2.2.1. <i>Refugiados y la seguridad del Estado</i>	62
2.2.2. <i>Refugiados y migración indocumentada</i>	64
2.2.2.1. <i>Abuso del derecho de asilo</i>	65
2.2.2.2. <i>Refugiados o migrantes indocumentados</i>	66
<b>2.3. EL DERECHO DE ASILO BAJO AMENAZA: HACIA UN MAYOR CONTROL MIGRATORIO Y MENOS PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS</b>	68
2.3.1. <i>Medidas de control</i>	68
2.3.1.1. <i>Propuestas humanitarias</i>	68
2.3.1.2. <i>Intervención, aislamiento y paliación</i>	72
<b>2.4. CONCLUSIONES</b>	74
<hr/>	

<b>3. LA POLÍTICA MIGRATORIA CANADIENSE ANTE LA ENCRUCIJADA: SEGURIDAD NACIONAL O DERECHOS HUMANOS</b>	78
<hr/>	
<b>3.1. HISTORIA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN CANADÁ</b>	79
3.1.1. <i>Los inicios de la política migratoria canadiense</i>	80
3.1.2. <i>Hacia una política migratoria liberal y humanitaria</i>	81
3.1.3. <i>Las dificultades en materia de solicitudes de asilo</i>	83
3.1.4. <i>Política migratoria canadiense en el siglo XXI</i>	86
<b>3.2. IMPOSICIÓN DE VISAS A MEXICANOS</b>	89
3.2.1. <i>La decisión y sus razones.</i>	89
3.2.2. <i>Las críticas.</i>	92
<b>3.3. REFORMA A LA POLÍTICA MIGRATORIA CANADIENSE</b>	95
<b>3.3.1. Reforma C-11. Países seguros: el derecho de asilo como un derecho selectivo.</b>	96
3.3.1.1. <i>La situación que llevó a la reforma.</i>	96
3.3.1.2. <i>La propuesta de reforma publicada el 30 de marzo del 2010</i>	97
3.3.1.2.1. <i>Decisiones más rápidas.</i>	97
3.3.1.2.2. <i>División de apelación para los refugiados</i>	98
3.3.1.2.3. <i>Países seguros</i>	98
3.3.1.2.4. <i>Repatriación oportuna</i>	100
3.3.1.2.5. <i>Mayor reasentamiento de refugiados del exterior</i>	103
3.3.1.2.6. <i>Críticas a la propuesta</i>	104
3.3.1.3. <i>La reforma como fue aprobada</i>	105
<b>3.3.2. Reforma C-49. ¿Castigo para los traficantes de personas o para los refugiados?</b>	109
3.3.2.1. <i>La reforma C-49 y sus antecedentes</i>	109
3.3.2.2. <i>La reforma C-49 y la seguridad nacional</i>	112
3.3.2.3. <i>Las críticas: Reforma C-49 y la violación de las obligaciones constitucionales e internacionales de Canadá en materia de protección a los derechos humanos y a los refugiados</i>	117
<b>3.4. CONCLUSIONES</b>	122
<hr/>	
<b>CONCLUSIÓN</b>	130
<hr/>	
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	138

*Dedico mi trabajo a mi mamá, Suzie.*

*Admiro tu entrega en todo lo que haces, en tu trabajo y hacia nosotros tus hijos, tu fuerza para salir adelante, tu sencillez y bondad. A ti debo todo lo que soy. Gracias por tu apoyo. Gracias por todo.*

## INTRODUCCIÓN

---

La migración, el movimiento de personas a través de las fronteras de los Estados<sup>1</sup>, es un fenómeno tan antiguo como la humanidad misma y ha desempeñado un papel crucial en la formación del mundo actual. En años recientes, la migración ha ganado preeminencia en la agenda internacional debido al incremento de su escala y a las consecuencias que dicho movimiento tiene en los asuntos internacionales, incluyendo la seguridad de los Estados<sup>2</sup> y la protección a los derechos humanos.

De acuerdo a la Organización Internacional para las Migraciones (IOM por sus siglas en inglés), el número de migrantes internacionales en el mundo ha aumentado de sólo 75 millones en 1970 a 214 millones en 2008, lo que representa 3.1% de la población mundial. Del total, entre 20 y 30 millones son migrantes ilegales, 26 millones son desplazados internos y alrededor de 16 millones son refugiados.<sup>3</sup>

Algunas de las causas del aumento de la migración en la actualidad son el incremento de la población mundial y la globalización que, a través de la revolución de la comunicación y el transporte, ha hecho que las personas tengan acceso a información que las hace más concientes de las diferentes condiciones de vida y oportunidades en otras partes del mundo aunado a una mayor facilidad para transportarse<sup>4</sup>. A ello también contribuye el aumento de la desigualdad entre y dentro de países, los desastres naturales y el cambio climático que afecta los medios de subsistencia de las personas obligando a muchas de ellas a migrar en busca de condiciones mejores.

Este aumento de la migración en las últimas décadas ha propiciado un auge de literatura en torno al tema. En la actualidad pueden leerse diariamente en los periódicos del mundo occidental numerosos artículos dedicados al tema de la migración ilegal o indocumentada, solicitantes de

---

<sup>1</sup> Sarah Spencer. *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*. Blackwell Publishing, Massachusetts, Estados Unidos de América, 2003, p.1.

<sup>2</sup> Sita Bali. *Population Movements*, en Paul D. Williams. *Security Studies, An Introduction*, Routledge, Gran Bretaña, 2008, pp. 468 y 469.

<sup>3</sup> S/A. *Facts and Figures* [en línea], Organización Internacional para las Migraciones, Dirección URL: [<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/global-estimates-and-trends/lang/es>], [consultado el 15 de febrero del 2010]

<sup>4</sup> Sita Bali. *op. cit.* p. 469.

asilo y otros migrantes. El enfoque de estos artículos varía notablemente. Algunos presentan a los migrantes como amenazas a intereses sociales, mientras que otros los presentan como oportunidades o beneficios en relación a esos mismos intereses. Este controvertido panorama se ha enfatizado considerablemente desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. La consecuencia de ello ha sido un creciente ambiente de confusión en lo que a la migración se refiere: ¿es buena o mala para las sociedades receptoras?, ¿cómo y en qué medida debe permitirse la inmigración?<sup>5</sup>

Es necesario hacer frente a la realidad de que la migración está aquí para quedarse, con sus desafíos y beneficios. Ha sido parte de la historia de la humanidad desde sus inicios y lo seguirá siendo. La pregunta no es entonces si es buena o mala, sino cómo debe de enfrentarse este desafío para maximizar las oportunidades que ofrece y minimizar los costos que entraña. Sin embargo, esto no es tan sencillo, ¿oportunidades para quién, costos para quién?

A lo largo de la investigación que realicé para escribir esta tesis, pude observar una cuestión que podría parecer obvia pero es fundamental al abordar el tema de la migración. No es lo mismo hablar de migración desde el punto de vista del Estado que desde el punto de vista del individuo y muy pocas investigaciones, por lo menos hasta donde pudieron llegar mis capacidades de indagación, se preocupan por analizar la relación entre estos dos puntos de vista.

Generalmente, las discusiones se centran en uno de los dos, ya sea el Estado y si la inmigración es buena o mala para él, cómo debe abordarla, cómo afecta la composición social y cultural de su población, cuáles son las consecuencias de ésta en su economía, etc., o se centran en el individuo y sus motivos para migrar y la protección de sus derechos humanos. Es por ello que el objetivo de esta investigación es abordar el tema de la migración desde ambas perspectivas y para ello se busca responder a dos preguntas fundamentales: 1) ¿Cómo reaccionan hoy en día los Estados ante la

---

<sup>5</sup> Elspeth Guild y Joanne van Selm. *International Migration and Security*, Routledge, Londres, 2005, p. 1.

migración?, y 2) ¿cuáles son las repercusiones de estas reacciones sobre los derechos humanos?

Respondiendo a la primera pregunta, a partir del 11 de septiembre de 2001, se ha dado una tendencia generalizada en los países industrializados, específicamente en Europa, Canadá, Estados Unidos y Australia, a reforzar el control migratorio con la justificación de que es necesario resguardar las fronteras para contener la amenaza del terrorismo. En otras palabras, el concepto tradicional de seguridad, aquel que prevaleció durante la guerra fría, que gira en torno al Estado y que subraya la protección de su integridad, retoma la preponderancia perdida en el escenario internacional ante el surgimiento del concepto de seguridad humana en la década de los noventa, y se establece el control de la migración como principal objetivo en materia de seguridad. Ejemplos de ello son el muro implementado por Estados Unidos en su frontera con México y la visa impuesta por el gobierno canadiense a mexicanos y checos, por sólo mencionar algunos.

Ante este contexto –y con el fin de presentar un trabajo que toque temas actuales- se ha optado por analizar la migración desde el punto de vista del Estado como receptor de inmigrantes, enfatizando la tendencia generalizada que existe, en los países industrializados occidentales, a fortalecer los controles migratorios y a limitar la inmigración. Para ello, en el primer capítulo, se analiza la relación entre migración y seguridad, así como los fundamentos de la política migratoria.

Respondiendo a la segunda pregunta, acerca de qué consecuencias tiene el fortalecimiento del control migratorio sobre los derechos humanos, en el segundo capítulo se aborda el tema del asilo en la actualidad. El ejercicio de este derecho en particular -el derecho a buscar asilo- se ve directamente afectado por los esfuerzos emprendidos por los Estados receptores encaminados a controlar y reducir la llegada de inmigrantes a su territorio. Si el solicitante de asilo no puede llegar al territorio, no puede pedir asilo más que desde afuera de este país, permitiendo así un mayor control por parte del Estado sobre los refugiados que recibe dentro de sus fronteras. Lo que resulta ventajoso desde el punto de vista del Estado y su seguridad, pero a

los ojos de los defensores de los derechos humanos resulta una medida que pone en desventaja al refugiado.

En este capítulo se plantea la hipótesis de que los solicitantes de asilo son considerados como una amenaza a la seguridad nacional debido a su vínculo con la migración indocumentada. Esta última escapa al control del Estado e impide que éste pueda asegurar que la composición de su población sea adecuada para el óptimo desarrollo de la sociedad y para una buena gobernabilidad.

El buscar asilo es una de las pocas oportunidades para obtener residencia en Occidente, lo que ha contribuido a que el número de solicitudes se dispare, alimentando así la percepción de que se abusa del derecho a buscar asilo y que permite la entrada de personas que de otro modo no serían consideradas como inmigrantes deseables. Debido a que los solicitantes de asilo han llegado mayoritariamente de países asociados con la violencia y el terrorismo, la percepción pública se ha enfocado en los desafíos que estas personas representan para el Estado receptor y no en las contribuciones económicas y culturales que podrían significar.

Para aterrizar el análisis, se aborda en el tercer capítulo el caso de la política migratoria canadiense. El interés por estudiar las motivaciones detrás del fortalecimiento del control migratorio en Canadá surge a partir de la reciente imposición de visas para los migrantes mexicanos, acontecimiento que declara abiertamente una orientación hacia una política migratoria restrictiva y que incita a plantear preguntas acerca de las causas que han fomentado esta orientación. Se trata de un tema con relevancia internacional puesto que no sólo involucra a Canadá y a México, sino que es expresión de un contexto internacional más amplio que podría denominarse post 11 de septiembre, en donde la migración se convierte en una cuestión de seguridad nacional.

Dicho en otras palabras, en esta investigación se busca analizar el vínculo existente entre seguridad y migración en el siglo XXI, su expresión en la formulación de políticas migratorias y sus consecuencias para el ejercicio del derecho de asilo. La hipótesis del presente trabajo es que los Estados, en materia de migración, se enfrentan a una encrucijada entre proteger su

seguridad nacional y proteger los derechos humanos de los migrantes que llegan a su territorio, específicamente de los refugiados. La tendencia en el siglo XXI, es favorecer la seguridad nacional a expensas de los derechos humanos, pues los países, ejerciendo su derecho como Estados soberanos, fortalecen el control migratorio dificultando el ejercicio del derecho a buscar asilo.

Desde el punto de vista de los Estados, específicamente de los receptores, la migración es vista como una cuestión de seguridad y de control; mientras que desde el punto de vista de los individuos el control migratorio puede significar la violación de sus derechos humanos. Éste es un dilema en materia de Derecho internacional: seguridad nacional y soberanía del Estado *versus* protección de los derechos humanos. En esta investigación se resaltan las dificultades de conciliar ambas perspectivas en materia de migración, pues no puede protegerse la seguridad a medias y no pueden protegerse los derechos humanos hasta cierto punto. Es un tema que da mucho pie a discusiones y a opiniones encontradas. Sin tratar de brindar una solución al problema, porque va más allá de los objetivos de esta investigación, se ilustra simplemente que esta contradicción existe y que los principios del Derecho internacional pueden llegar a contraponerse.

En cuanto al marco teórico dentro del cual se sitúa esta investigación, se hace referencia a distintas teorías. Para explicar las fuerzas que motivan la existencia de movimientos migratorios a través de las fronteras, se explica principalmente la teoría de *push-pull* y sus distintas vertientes. Para situar a la migración como un asunto que concierne a las Relaciones Internacionales y para analizar el papel que juega el Estado ante el fenómeno de la migración se exponen la teoría del realismo, la teoría de la globalización, y la teoría del institucionalismo liberal, concluyendo que la teoría del realismo es la más adecuada para abordar el tema de la migración desde la perspectiva del Estado receptor y la formulación de políticas migratorias.

En lo referente a la teoría *push-pull*, la migración representa un reto para todos los científicos sociales que argumentan que los seres humanos necesitan de una comunidad, o como Aristóteles lo dijo, que el ser humano es un animal social. Si los individuos están dispuestos a recorrer largas

distancias, dejar a sus familias y comunidades, y a cruzar fronteras nacionales, étnicas y culturales, es porque ha de haber extraordinarias fuerzas que los incitan a ello<sup>6</sup>. Los economistas han tratado de explicar los movimientos de población en términos básicos de la lógica *push-pull*, mientras que los sociólogos han resaltado la importancia de las redes sociales transnacionales.

La teoría *push-pull* se basa en la premisa de que los individuos son racionales y que buscan maximizar utilidades. La teoría de las economías neoclásicas, “estima que la migración internacional constituye una respuesta a las diferencias geográficas en la oferta y la demanda por el trabajo. [...] Es ampliamente conocido que la diferencia salarial a nivel internacional constituye la principal causa de la movilidad: trabajadores de países de bajos salarios se movilizan hacia otros de altos salarios.”<sup>7</sup>

Siguiendo con esta idea, Enrique Santibáñez introdujo en 1930 el concepto *push-pull*, o expulsión-atracción, para explicar los flujos migratorios entre México y Estados Unidos, señalando que es necesario abordar la cuestión de forma bilateral, tomando en cuenta los factores de atracción -los altos salarios- y de expulsión -las condiciones económicas, malas o difíciles - que operan de cada lado de la frontera.<sup>8</sup> “Esta explicación ha sido adoptada por muchos autores para entender la migración entre dos países con características particulares, sobre todo de grandes desigualdades económicas. Algunos teóricos han señalado que después de la segunda guerra mundial, estos factores han promovido grandes flujos de migrantes de los países del tercer mundo a las naciones desarrolladas generalmente con economías de mercado.”<sup>9</sup>

Algunos economistas como George Borjas o Julian Simon han añadido importantes consideraciones políticas en su análisis. Borjas en particular ha

---

<sup>6</sup> James F. Hollifield. “The Politics of International Migration. How can we ‘bring the State back in’?” en Caroline B. Brettell; James F. Hollifield. *Migration Theory. Talking across Disciplines*. Routledge, Estados Unidos, p. 185.

<sup>7</sup> Mónica Vereá. *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*. UNAM-CISAN, México, 2003, p. 27.

<sup>8</sup> Enrique Santibáñez. “Ensayo acerca de la inmigración mexicana a los Estado Unidos”, en Jorge Durand. *Migración México-Estados Unidos. Años veinte*. CONACULTA. México.1997, p. 121. (Citado en Mónica Vereá. *op. cit.*)

<sup>9</sup> Mónica Vereá. *op. cit.*

argumentado que el Estado de bienestar en sí mismo puede actuar como un factor de atracción (*pull*) que puede afectar la propensión a migrar. En su formulación, antes del Estado de bienestar, los individuos tomaban la decisión de migrar en base a las oportunidades de encontrar un empleo mejor remunerado. Sin embargo, tras el advenimiento de políticas sociales generosas en los principales Estados receptores, como Estados Unidos, incluso los migrantes con bajos niveles de capital humano estaban dispuestos a arriesgarse, confiados de que la sociedad receptora vería por ellos.<sup>10</sup>

Por su parte los sociólogos y antropólogos han introducido razonamientos más sociológicos en el análisis de la migración internacional. Un pionero de este enfoque es Douglas Massey, quien fue uno de los primeros sociólogos en indicar la importancia de las redes sociales para explicar el vínculo entre sociedades de origen y sociedades receptoras. En la misma línea Alejandro Portes desarrolló la noción de comunidades transnacionales para explicar la migración internacional. Estas teorías ayudan a entender la dificultad a la que se enfrentan los Estados al tratar de controlar la inmigración. El parentesco, redes de información, y comunidades transnacionales son en efecto una forma de capital social. Al desarrollarse, éste puede reducir los riesgos a los que los migrantes se enfrentan al moverse de un país a otro, aumentando así la propensión a migrar.<sup>11</sup>

No obstante, los sociólogos han sido incapaces de incorporar variables políticas en su análisis de la migración internacional. El mismo Massey lo reconoce y admite que hasta fechas recientes las teorías de la migración internacional no han puesto atención al papel que tiene el Estado-nación como agente, que mediante sus políticas, puede influir en el volumen y composición de la migración. En respuesta a este reto, la teoría del Estado liberal dirige nuestra atención hacia los derechos, fuertemente sujetos a los desarrollos legales e institucionales. De acuerdo a James F. Hollifield, la migración internacional puede ser considerada como el resultado de tres

---

<sup>10</sup> Citado en James F. Hollifield, *op. cit.* p. 165.

<sup>11</sup> Citado en *Ibid.* pp. 194-195.

factores: 1) fuerzas económicas (de oferta y demanda o de *push-pull*); 2) redes transnacionales; y 3) derechos.<sup>12</sup>

Hollifield explica cómo la variación en la migración internacional a través del tiempo puede ser explicado por estos tres factores. Tras la segunda guerra mundial, inició lo que se conoce como la migración sur-norte en respuesta a las fuerzas de demanda y atracción (*pull*) de las democracias occidentales que sufrían de escasez de mano de obra. En Estados Unidos, esta escasez de mano de obra fue saciada con el programa *bracero*, mientras que en Europa occidental se introdujeron programas como el *Gastarbeiter* para reclutar trabajadores extranjeros. Pero cuando en 1970, la demanda de mano de obra comenzó a disminuir debido a la crisis petrolera de 1973, las fuerzas de expulsión (oferta/*push*) en los países de origen entraron en juego. Las poblaciones de los países de origen aumentaban rápidamente al mismo tiempo que las economías de estos Estados en desarrollo sufrían los efectos de la primera gran recesión global de la posguerra. Las redes sociales ayudaron a sostener la migración internacional a pesar de los esfuerzos por parte de los Estados receptores para detener la inmigración.<sup>13</sup>

Estos factores económicos y sociales representan las condiciones necesarias para que continuara la migración, pero las condiciones suficientes para que ello ocurriera fueron de orden político y legal. En las últimas tres décadas del siglo XX, uno de los factores principales que sostuvo la migración internacional fue el otorgamiento de derechos a los extranjeros en las democracias liberales o lo que Hollifield denomina “liberalismo basado en derechos” (*rights-based liberalism*). Hollifield ilustra esto con la siguiente metáfora: el combustible del tren de la migración internacional son las fuerzas económicas y sociales, pero es el Estado el que enciende el mecanismo.<sup>14</sup>

Hollifield agrega que los derechos no derivan de las organizaciones internacionales sino que siguen derivando primeramente de las leyes e instituciones del Estado liberal<sup>15</sup>. Esto concuerda con el punto de vista que se

---

<sup>12</sup> *Ibid.* p. 195.

<sup>13</sup> *Ibidem.*

<sup>14</sup> *Ibid.* pp. 195-196.

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 196.

expone en esta tesis referente al importante papel que juega el Estado en materia migratoria y contrasta con las teorías de la globalización que argumentan la pérdida de poder de decisión del Estado en la materia.

Con el fin de analizar el papel del Estado frente a la migración, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, recordemos que la migración no es un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad. De hecho, a lo largo de la historia los movimientos de población no han sido inusuales. No fue sino hasta el advenimiento del Estado-nación en la Europa de los siglos XVI y XVII que surgió la noción de vincular legalmente las poblaciones a unidades territoriales y a formas específicas de gobierno. La construcción del Estado en Europa implicó la consolidación de territorios, la centralización de la autoridad, el control de la nobleza, la imposición de impuestos y el manejo de la guerra. La guerra moderna intensificó los nacionalismos cultivados por las élites. Las conquistas, la colonización y descolonización expandieron la noción del Estado-nación y sus ideales de soberanía, ciudadanía y nacionalidad en todo el mundo.<sup>16</sup>

Sin embargo, la migración comenzó a ser estudiada por científicos sociales, especialmente de la disciplina de Relaciones Internacionales, hasta fechas muy recientes. Esto puede explicarse porque el periodo de 1945 a 1990 estuvo dominado por la Guerra Fría y los teóricos de Relaciones Internacionales dividían a la política en dos categorías: alta política y baja política. En esta formulación realista, la alta política comprendía los asuntos más importantes de las relaciones internacionales y se centraba en temas de seguridad nacional, política exterior, y cuestiones de paz y seguridad, mientras que la baja política se refería a asuntos domésticos relacionados con políticas sociales y económicas.<sup>17</sup>

En este escenario, la migración internacional, como cualquier asunto económico o social, pertenecía a la baja política y por lo tanto no era sujeta al análisis por los académicos de Relaciones Internacionales. Para los teóricos de Relaciones Internacionales, casados con el paradigma realista, el sistema internacional es el nivel apropiado de análisis y no el Estado o el individuo. Al

---

<sup>16</sup> *Ibid.* pp. 186-187.

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 199.

menos que pueda ser demostrado que cierto fenómeno social o económico, como la migración, claramente afecta las relaciones entre Estados, al punto de trastocar el balance de poder, dicho fenómeno debería de ser dejado a los economistas o sociólogos.<sup>18</sup>

Cuando en los setenta, la Guerra Fría comenzó a relajarse, nuevos temas se abrieron camino en la agenda de los teóricos de las Relaciones Internacionales. Los enormes incrementos en el volumen del comercio y de las inversiones extranjeras en los años cincuenta y sesenta, así como el aumento de corporaciones multinacionales, atrajeron la atención de teóricos de la disciplina como Robert Gilpin, Joseph Nye, Robert Keohane, y Stephen Krasner, quienes emprendieron esfuerzos para que la teoría de las Relaciones Internacionales abordara la solución de dilemas en materia de conflicto y cooperación, no sólo en el área de seguridad internacional sino también en el área de la economía internacional. De este esfuerzo surgió la política económica internacional como un sub-campo de las Relaciones Internacionales y las premisas básicas de la teoría realista – que establecen que el sistema internacional se caracteriza por la anarquía y que los Estados son las unidades clave – comenzaron a relajarse.<sup>19</sup>

Con el fin de la Guerra Fría en 1990 e incluso antes, se dio un auge de análisis de la seguridad desde una perspectiva que abarcaba una amplia gama de problemas; desde el control demográfico y la degradación ambiental, hasta la protección de los derechos humanos y el combate al terrorismo. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de varios académicos (Heisler, Weiner y Hollifield), el tema de la migración internacional no logró penetrar la agenda de las Relaciones Internacionales. No fue sino hasta finales de la década de los noventa y especialmente después de los ataques del 11 de septiembre del 2001 que los académicos de las Relaciones Internacionales comenzaron a prestar mayor atención a la migración.<sup>20</sup>

La disciplina de las Relaciones Internacionales comenzó a reconocer que los movimientos internacionales de población pueden afectar dramáticamente la seguridad y la soberanía de los Estados. Las tres

---

<sup>18</sup> *Ibidem.*

<sup>19</sup> *Ibid.* pp. 199-200.

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 200.

escuelas de pensamiento de las RRII que abordan el estudio de la migración internacional son: 1) el realismo o neorrealismo; 2) la teoría de la globalización (o transnacionalismo) vinculada al constructivismo; y 3) la teoría del institucionalismo liberal (*liberal institutionalism*) y la teoría de la interdependencia compleja.<sup>21</sup> Como ya se mencionó, en esta investigación se argumenta que la teoría del realismo y neorrealismo es la más adecuada para abordar el tema de la migración desde la perspectiva del Estado receptor y la formulación de políticas migratorias.

La teoría de la globalización establece que las empresas, los individuos y las comunidades internacionales han encontrado maneras de pasar por alto o de esquivar la autoridad regulatoria de los Estados soberanos. Esta teoría contrasta fuertemente con la teoría del realismo, que, como veremos, enfatiza el rol del Estado como la unidad primaria de acción en las relaciones internacionales. Para los teóricos de la globalización, el Estado ya no es, si es que alguna vez lo fue, el actor central en el escenario internacional y argumentan que el Estado es incapaz de controlar a las corporaciones transnacionales –especialmente bancos que mueven grandes cantidades de capital a través del globo- así como a los migrantes que se desplazan en busca de mejores oportunidades logrando escapar en muchos casos a la regulación del Estado. Este fenómeno se debe a la formación de redes sociales internacionales que reducen los riesgos que deben asumir los migrantes potenciales y que aumentan la propensión a migrar, así como a la creciente facilidad para comunicarse y transportarse.<sup>22</sup>

De acuerdo a esta teoría, como resultado del proceso de cambio económico y social, sobre el cual los Estados tienen poco control, la migración se ha convertido en una más de las fuerzas transnacionales que afectan a los Estados y a las sociedades llevando inevitablemente a la erosión de la soberanía y del Estado-nación.<sup>23</sup> Prueba de ello sería que cada vez existe una brecha más grande entre los resultados que se esperan en materia migratoria y los que en realidad se obtienen, es decir, que el implementar políticas migratorias más restrictivas no reduce la migración

---

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> *Ibid.* pp. 203-204.

<sup>23</sup> *Ibid.* p. 223.

indocumentada, lo que dejaría ver, de acuerdo a los teóricos de la globalización, que el Estado en efecto está perdiendo soberanía en torno al tema.

Sin embargo, este argumento ignora la realidad legal y política del sistema westphaliano, basado en los principios de soberanía y la no interferencia. Sin suponer que se trata de principios eternos, absolutos e inmutables, no deja de ser importante recordar que el mundo está dividido en unidades territoriales sobre las cuales los Estados ejercen una autoridad considerable. En vez de argumentar la pérdida de soberanía del Estado – abrumado por el transnacionalismo y menguada su capacidad de controlar el movimiento de bienes, capital y personas-, la pregunta que nos concierne es por qué los Estados abren o no sus fronteras ya sea al comercio, a la inversión extranjera o, en el caso de esta investigación, a la inmigración.<sup>24</sup> En este sentido, una de las desventajas de la teoría de la globalización es la ausencia de una explicación política de la migración, todo estaría determinado por fuerzas económicas y sociales.

Por su parte, la teoría neoliberal, se enfoca en los Estados y las instituciones y comparte varios supuestos con la teoría realista. Tanto el neoliberalismo como el neorealismo son muy racionalistas y enfatizan la primacía de los intereses. La gran diferencia es que los neoliberales desagregan el interés nacional y analizan la multiplicidad de grupos económicos y sociales que compiten para influir al Estado.<sup>25</sup> Desde la perspectiva del institucionalismo liberal, el cambio económico y social ha llevado a una creciente interdependencia y los Estados han hallado formas de cooperar para resolver problemas. Esto ha sido logrado mediante el Derecho internacional y la construcción de regímenes e instituciones.<sup>26</sup> De acuerdo a esta teoría, las instituciones en sí influyen en los desarrollos políticos.

Para Robert Keohane, las instituciones internacionales son la clave para explicar cuestiones de conflicto y cooperación en el mundo de la política, especialmente desde la creciente pérdida de hegemonía de los Estados

---

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 198.

<sup>25</sup> *Ibid.* p. 206.

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 223.

Unidos en las últimas décadas del siglo XX. Junto con Joseph Nye, Keohane argumenta que el aumento de la interdependencia económica en el periodo de la posguerra ha tenido un impacto profundo en la política, alterando la manera en la que los Estados se comportan y la forma en la que perciben el poder y su uso. El gran reto para los Estados (particularmente los liberales) es construir un nuevo orden mundial que promueva su interés nacional -cada vez más ligado al comercio-.<sup>27</sup>

En las primeras dos décadas después de la segunda guerra mundial, el problema fue resuelto esencialmente por los Estados Unidos, que asumió la responsabilidad de vigilar la economía mundial y de proveer liquidez para problemas de ajuste estructural. Con la decadencia gradual del dominio económico estadounidense en los setenta, surgió el problema de cómo organizar los mercados del mundo en la ausencia de un poder hegemónico. La respuesta fue encontrada, de acuerdo a Keohane y otros, en el multilateralismo y en la construcción de instituciones internacionales y regímenes (como el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles-GATT y el Fondo Monetario Internacional-FMI) para resolver problemas de cooperación internacional y de acción colectiva.<sup>28</sup>

Conforme se acercó el fin de la Guerra Fría en la década de los ochenta, la disciplina de las Relaciones Internacionales se alejó del estudio de la seguridad nacional y se enfocó en estudios de economía internacional.<sup>29</sup> Precisamente, parte de la hipótesis de esta tesis, como se verá más adelante, es que en el siglo XXI, sobre todo en materia de migración internacional, hay un regreso a dar prioridad a la seguridad nacional como elemento central de análisis en las Relaciones Internacionales.

En lo que a la migración se refiere, los teóricos del institucionalismo liberal se dividen entre aquellos que plantean que el aumento en la migración deriva del desarrollo de regímenes internacionales de derechos humanos y entre aquellos que se enfocan en la posibilidad de una mayor cooperación entre Estados liberales en la construcción de dicho régimen. Los académicos

---

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 207.

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> *Ibidem.*

apenas comienzan a hablar de las condiciones que podrían permitir la cooperación entre Estados para abordar el tema de la migración incontrolada.<sup>30</sup>

En esta investigación, se considera que no se puede aplicar la misma lógica de la cooperación internacional en materia de economía para explicar el tema de la migración. La construcción de regímenes internacionales en torno a la migración plantea retos muy distintos a aquellos planteados por la cooperación internacional en materia de economía. Existen fuertes componentes legales, ideológicos, y culturales involucrados en la formación de opiniones a favor o en contra del libre movimiento de personas, mientras que las coaliciones a favor o no del libre comercio tienden a basarse exclusivamente en intereses económicos. Cuando se habla de migración entran en juego también las identidades nacionales.<sup>31</sup>

Los principales argumentos de la teoría neoliberal rebatidos en esta tesis son aquellos que hablan de la manera en la que influyen las instituciones en el comportamiento de los Estados. James F. Hollifield comenta que para explicar las políticas de control de la migración en las democracias occidentales es crucial el tomar en cuenta los cambios en el ambiente legal e institucional y que no es suficiente analizar la cuestión en términos de intereses. Expone la teoría del Estado liberal (*liberal state thesis*) que sostiene que independientemente de los ciclos económicos, el juego de intereses y la opinión pública, los inmigrantes y extranjeros han adquirido derechos y por lo tanto la capacidad de los Estados liberales de controlar la inmigración se ve restringida por las leyes e instituciones (que derivan de los Estados mismos).<sup>32</sup>

Esta afirmación es sumamente relevante para esta investigación. Estoy de acuerdo en que los derechos, las leyes y las instituciones son un factor que el Estado toma en cuenta en la formulación de su política migratoria, sin embargo sostengo que la prioridad del Estado sigue siendo asegurar su propia supervivencia, su soberanía, su seguridad, y por eso tomará en cuenta la protección de los derechos humanos en la medida y en

---

<sup>30</sup> *Ibid.* p. 223.

<sup>31</sup> *Ibid.* 209.

<sup>32</sup> *Ibid.* pp. 196-197.

la forma en que mejor proteja sus intereses. Esto es precisamente lo que será demostrado en esta tesis con el caso canadiense y puede ser explicado de mejor manera por la teoría realista.

El neoliberalismo contrasta con el realismo en varios ámbitos cruciales. De acuerdo a los liberales, los Estados crean instituciones para maximizar intereses comunes, mientras que los realistas consideran que las crean para mantener su dominación. En este sentido, John Mearscheimer, establece que los Estados más poderosos del sistema crean y dan forma a las instituciones para poder mantener su parte de poder en el mundo o incluso aumentarla.<sup>33</sup>

El realismo también se enfoca en la manera y proporción en la que los Estados más poderosos dominan las instituciones. Dicho de otro modo, los realistas sostienen que las instituciones son básicamente el reflejo de la distribución de poder en el mundo. Por el contrario, los neoliberales argumentan que la posibilidad de obtener ganancias en el futuro provee un fuerte incentivo a todos los Estados para cooperar y crear instituciones que beneficien a todas las partes.<sup>34</sup> Desde mi punto de vista, este argumento de los neoliberales no hace más que reafirmar la teoría realista. Pues, es la posibilidad de beneficio propio a largo plazo lo que las incentiva a cooperar, de nuevo los intereses propios son el motor de su comportamiento. Las instituciones afectarán el comportamiento del Estado siempre y cuando sea en su beneficio.

Si, como se ha mencionado anteriormente, el objetivo de esta tesis es analizar la manera en la que los Estados receptores responden a la migración tratando de comprobar que en el siglo XXI lo hacen tomando en consideración su seguridad nacional -lo que se traduce en el control de la misma mediante la política migratoria- entonces el realismo ofrece un marco teórico adecuado para abordar el análisis, pues establece que los Estados actúan de acuerdo a sus intereses tratando de maximizar su poder y su seguridad nacional.

Además, como segundo objetivo, se busca demostrar cómo las políticas migratorias cada vez más restrictivas amenazan el derecho de asilo.

---

<sup>33</sup> Citado en Cornelia Navary. "Liberalism", en Williams, Paul D. *Security Studies, An Introduction*. Routledge, Gran Bretaña, 2008, p. 41.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Si las instituciones en sí realmente influyeran en el comportamiento de los Estados, como lo argumenta la teoría liberal, los Estados no menguarían el derecho de asilo, establecido por el Derecho Internacional, para obtener un beneficio propio y tomarían en consideración el bien común -lo que en la realidad no sucede-. Considero que la seguridad nacional y la protección de la soberanía continúan siendo elementos clave en la toma de decisiones de los Estados en materia de política migratoria y que esto entra en conflicto con la aplicación del Derecho internacional, especialmente en lo que respecta a los derechos humanos.

En palabras de Robert Keohane, el realismo se basa en tres supuestos: los Estados-nación son los únicos actores soberanos del sistema internacional, son las unidades clave de acción; que éstos buscan el poder ya sea como un fin o como un medio para alcanzar un fin; y que se comportan en forma racional.<sup>35</sup> Los supuestos de esta teoría han dado lugar a la presunción de que los Estados soberanos actúan de acuerdo a su interés nacional en materia de control de la migración<sup>36</sup>.

El neorrealismo, propuesto por Kenneth Waltz, establece que la causa del conflicto no deriva de la naturaleza humana del Estado sino de la condición anárquica del sistema internacional en el que cada Estado debe de sobrevivir por sí mismo. "La reformulación del realismo de Waltz mantiene los principales supuestos del realismo clásico: los Estados -unidades racionales y autónomas- son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría, y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional. Pero, a diferencia del realismo, el neorrealismo centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen. Según Waltz, el comportamiento de las unidades del sistema (Estados) se explica más en los constreñimientos estructurales del sistema que en los atributos o características de cada una de ellas."<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Mónica Vereá, *op. cit.* p. 35.

<sup>36</sup> Citado en Wayne A. Cornelius; Philip L. Martin y James F. Hollifield *Controlling Immigration, a Global Perspective*. Stanford University Press, Stanford, California, 1994, p. 28.

<sup>37</sup> Citado en Mónica Salomón, *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones* [en línea], Revista electrónica de estudios

En este sentido, en un sistema internacional anárquico, los Estados se enfrentan al dilema de la seguridad, es decir, la necesidad de velar por la protección de su soberanía y de maximizar su poder. La migración es una amenaza más a la seguridad nacional que el Estado debe enfrentar en un sistema internacional anárquico, donde los Estados son los únicos actores. “La política migratoria es definida por las condiciones que dicta el sistema internacional”.<sup>38</sup>

Ahora bien, resulta necesario explicar el vínculo entre seguridad y migración. La seguridad nacional es la mitigación de amenazas a los valores considerados fundamentales<sup>39</sup> para la supervivencia y libertad del Estado, dicho de otro modo, es “el conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes”<sup>40</sup>.

Los valores, o en este caso, “los elementos constitutivos del Estado”, que deben protegerse para no afectar la supervivencia, integridad y óptimo desempeño del Estado, son la población, el territorio, y la soberanía. La migración amenaza la seguridad nacional cuando ésta rebasa las capacidades del Estado de ejercer su derecho soberano de decidir quién entra a su territorio.

La soberanía es la característica que define al Estado en el sistema internacional. De acuerdo a Modesto Seara Vázquez, “el Estado sería una institución jurídico política, compuesta de una población establecida sobre un

---

internacionales, vol. 4, 2002, p. 12, Dirección URL: [<http://www.reei.org/reei4/Salomon.PDF>], [consultada el 29 de marzo del 2010].

<sup>38</sup> Mónica Vereá, *op. cit.* p. 37.

<sup>39</sup> “[...] at an abstract level most scholars within International Relations (IR) work with a definition of security that involves the alleviation of threats to cherished values.” Paul D. Williams. *Security Studies, An Introduction*. Routledge, Gran Bretaña, 2008, pp.1 y 5.

<sup>40</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado. *Diccionario de política internacional*, vol. II, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 1094.

territorio, y provista de un poder llamado soberanía.”<sup>41</sup> “En su acepción clásica, por soberanía se entiende un poder que no está sujeto a otro poder”<sup>42</sup>.

La soberanía “se caracteriza por dos aspectos esenciales: 1) En lo interno: La autoridad completa y exclusiva que ejerce el Estado sobre todas las personas y cosas que se encuentran en su territorio, mediante el establecimiento de su propio régimen social, político, jurídico, económico, etcétera; y 2) En lo externo: La independencia y autonomía del Estado en sus relaciones con los demás Estados.”<sup>43</sup> Dicho de otro modo, internamente la soberanía quiere decir que el Estado ejerce coerción para aplicar las leyes en un territorio determinado, y externamente quiere decir que coexiste con otros Estados soberanos en un sistema anárquico definido por la ausencia de un poder común.

Uno de los aspectos al ejercer la soberanía es el derecho inviolable del Estado de controlar quién entra y quién sale en su territorio<sup>44</sup> y bajo qué condiciones y es aquí en donde surge la política migratoria.

La política migratoria forma parte del “derecho fundamental que tiene un Estado soberano para controlar y vigilar los intereses nacionales de su territorio”<sup>45</sup> y consiste en establecer reglas acerca de quiénes y bajo qué condiciones pueden entrar al mismo. “Desde el punto de vista realista –en el que el Estado es un maximizador de su poder, seguridad y capacidades nacionales-, la política migratoria y de refugiados forma parte de la seguridad nacional, por lo que las fronteras se abren o cierran según convenga a sus intereses y según sea su posición relativa en el sistema internacional.”<sup>46</sup>

Como veremos en esta investigación, en el siglo XXI las condiciones políticas, económicas y sociales del sistema internacional han llevado a los Estados a ver a la migración como una amenaza a la seguridad nacional. La tendencia generalizada en los países receptores es reforzar los controles

---

<sup>41</sup> Modesto Seara Vázquez. *Derecho Internacional Público*. Editorial Porrúa, México, 2005, p. 89.

<sup>42</sup> *Ibid.* p. 101.

<sup>43</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado. *op. cit.*, p. 1140.

<sup>44</sup> Sita Bali. *op. cit.*, p.472.

<sup>45</sup> Mónica Vereza, *op. cit.*, p. 21.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

migratorios, lo cual tiene consecuencias en materia de derechos humanos, especialmente el derecho a buscar asilo. Todo ello a pesar de las obligaciones internacionales que rigen a dichos Estados en materia de derechos humanos.

## 1. LA MIGRACIÓN Y SU CONTROL EN EL SIGLO XXI

---

En años recientes, la migración ha ganado preeminencia en la agenda internacional debido al incremento de su escala y a las consecuencias que dicho movimiento tiene en los asuntos internacionales, incluyendo la seguridad de los Estados<sup>47</sup> y la protección a los derechos humanos.

Algunas de las causas del aumento de la migración en la actualidad son el incremento de la población mundial y la globalización que, a través de la revolución de la comunicación y el transporte, ha hecho que las personas tengan acceso a información que las hace más concientes de las diferentes condiciones de vida y oportunidades en otras partes del mundo aunado a una mayor facilidad para transportarse<sup>48</sup>. Además del aumento de la desigualdad entre países, los desastres naturales y el cambio climático que afecta los medios de subsistencia de las personas obligando a muchas de ellas a migrar en busca de condiciones mejores.

Si se analiza la cuestión de la migración desde el punto de vista del Estado receptor de inmigrantes, este último se enfrenta al dilema de proteger su seguridad nacional por un lado, mientras que cumple con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos por el otro. Lo que se pretende proponer en esta tesis es que en el siglo XXI, se observa una tendencia a favorecer la seguridad nacional a expensas de los derechos humanos, pues los países, ejerciendo su derecho como Estados soberanos, fortalecen el control migratorio dificultando el ejercicio del derecho a buscar asilo.

En este primer capítulo se explicará el concepto de migración y las distintas teorías que existen para su estudio, así como la relación entre migración, seguridad nacional y control migratorio.

---

<sup>47</sup> Sita Bali. *op. cit.* pp. 468 y 469.

<sup>48</sup> *Ibid.* p. 469

## 1.1. MIGRACIÓN EN EL SIGLO XXI: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

---

### 1.1.1. La migración y sus categorías.

---

La migración internacional, es decir, el movimiento de personas a través de las fronteras de los Estados, puede ser dividida en dos categorías de acuerdo a las bases que la motivan: involuntaria o forzada –también llamada movimiento de refugiados- y voluntaria o libre –también llamada migración económica-.<sup>49</sup>

La migración involuntaria o forzada se refiere a los flujos de refugiados, quienes debido a desastres naturales, guerra, persecución étnica, religiosa o política se ven obligados a huir de sus hogares<sup>50</sup>. La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados es el documento legal que define quién es un refugiado, cuáles son sus derechos y cuáles son las obligaciones legales de los Estados hacia ellos. Se creó tras la segunda Guerra Mundial para tratar el problema de los desplazados en Europa y originalmente la intención era que durara sólo 3 años. Sin embargo, la cuestión de los refugiados no fue resuelta tan fácilmente, por lo que fue necesario volverla permanente mediante el Protocolo de 1967 que removió las restricciones temporales y geográficas de la Convención. En ella se establece que los Estados tienen la obligación de brindar asilo y protección a toda persona que sufra, o tenga fundados temores de sufrir, persecución por motivos de religión, raza, nacionalidad u opinión política. Se basa en el principio de *non-refoulement* que establece que ningún Estado debe regresar a un refugiado a un Estado en el que peligre su vida. Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece en su artículo 14 que todos tienen derecho a buscar asilo en otros países.<sup>51</sup>

Sin embargo, ninguno de estos acuerdos garantiza que en la práctica todos tengan derecho al estatus de refugiado, sólo a perseguirlo. Esto se debe a que existe la aceptación generalizada en la sociedad internacional de

---

<sup>49</sup> Sita Bali, *op. cit.* p. 471.

<sup>50</sup> *Ibidem.*

<sup>51</sup> *Ibid*, p. 472.

que finalmente corresponde a los Estados soberanos decidir quién será considerado refugiado y tratado como tal.

Por su parte, la migración voluntaria puede subdividirse a su vez en 3 categorías. La primera es la migración legal permanente<sup>52</sup>, que se refiere a los extranjeros admitidos por los Estados con el derecho de residir permanentemente en su territorio. Se les otorgan los mismos derechos económicos y sociales que a los ciudadanos y después de ciertos años de residencia continua pueden acceder a la naturalización.<sup>53</sup>

La segunda categoría es la migración legal temporal<sup>54</sup>. Muchos Estados admiten extranjeros con el propósito de que realicen alguna actividad económica, se les otorga un permiso temporal para desempeñar un trabajo específico.<sup>55</sup> A este tipo de migrantes también se les denomina trabajadores migratorios.<sup>56</sup> Dentro de esta categoría también pueden incluirse los migrantes estudiantes que realizan estudios en un país extranjero por un periodo de tiempo definido.

Finalmente, la tercera categoría, es la migración ilegal o indocumentada<sup>57</sup>, que puede ser temporal o permanente.<sup>58</sup> Esta categoría engloba a aquellos migrantes que entran a un país sin la autorización del mismo, es decir, sin los documentos necesarios, o que entraron al país legalmente y perdieron el estatus legal durante su estancia, como por ejemplo, turistas que trabajan, trabajadores migratorios que no renuevan su permiso para trabajar, solicitantes de asilo cuya solicitud les es negada y no se van del país, o personas que aplican para renovar su estatus o cambiarlo y fallan en el intento debido a ineficiencias administrativas.<sup>59</sup>

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 471.

<sup>53</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. *International Migration and development. Report of the Secretary-General* [en línea], Naciones Unidas, 2006, p. 35, Dirección URL: [www.unhcr.org/refworld/pdfid/44ca2d934.pdf](http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/44ca2d934.pdf), [consulta: 03 de febrero del 2010].

<sup>54</sup> Sita Bali, *op. cit.*

<sup>55</sup> Asamblea General, *op. cit.*

<sup>56</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*, p. 636.

<sup>57</sup> El migrante indocumentado mantiene un estatus de ilegal en relación al Estado al no cumplir con los requisitos legales a los que está sujeto al encontrarse en su territorio y por lo tanto bajo la jurisdicción del Estado en cuestión.

<sup>58</sup> Sita Bali, *op. cit.*

<sup>59</sup> Asamblea General, *op. cit.*, p. 43.

### 1.1.2. Países de origen, de destino (o receptores) y de tránsito.

---

Todos los países son a la vez países de origen y de destino, sin embargo, al analizar los flujos migratorios de cada uno se puede observar que unos tienen más inmigración (entrada de personas al país en cuestión) que emigración (salida de personas del país en cuestión) o viceversa, haciendo que sean considerados ya sea como países de destino o receptores o como países de origen. Si se considera la migración neta de los países durante un periodo de tiempo, por ejemplo de 1950 a la fecha, todos los países pueden caer dentro de alguna de estas categorías, aunque si nos enfocamos en periodos de sólo 5 años, la mayoría de los países mostrarían cambios de estatus, sólo algunos, como Estados Unidos –Estado receptor-, son consistentes año con año.<sup>60</sup>

Se ha sugerido que los países pueden experimentar una transición en su conducta migratoria al desarrollarse, siendo países de origen cuando su nivel de desarrollo es bajo y convirtiéndose en países de destino cuando su desarrollo avanza. Aunque la experiencia de algunos países europeos anteriormente de origen (Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España) o la República de Corea parecen encajar con esta teoría, datos de otros países contradicen esta propuesta. En vez de seguir un patrón estable, la migración también responde a eventos como *booms* económicos y conflictos.<sup>61</sup> Más adelante se analizarán de manera más profunda las causas de la migración.

Distinguir los países de origen de los de destino es importante desde el punto de vista político. Un país adopta el rol de país de origen cuando se enfoca en políticas relacionadas a la emigración y al retorno de sus ciudadanos y adopta el rol de país receptor cuando se enfoca en políticas relacionadas con la admisión, empleo y estancia de los extranjeros dentro de su territorio. Aunque los países manejen ambos tipos de políticas, normalmente uno de los dos es dominante y se asocia con su postura política sobre la migración en general.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>61</sup> *Ibidem.*

<sup>62</sup> *Ibidem.*

Es importante distinguir también a los países de transición. Al viajar los migrantes del país de origen al país de destino pueden verse en la necesidad de pasar por otros países. Generalmente el paso es relativamente rápido y no conlleva mayores complicaciones. Sin embargo, a fines de la década de los 80 comienza a darse un nuevo fenómeno: las personas, tratando de migrar de forma ilegal, empiezan a asegurar rutas a través de un tercer país antes de llegar al país de destino, cuando no les es posible salir de este país de transición estas personas se convierten en migrantes en él. Estos Estados se ven en la necesidad de implementar medidas para impedir el uso de su territorio como medio de asegurar la entrada ilegal a otro país.

Todos los países experimentan flujos de migrantes hacia dentro y hacia fuera de sus fronteras, ya sean países de origen, de destino o de tránsito, y como tales todos deben tener un marco de regulaciones adecuadas para el manejo de la migración. Todos los gobiernos deben asegurarse de que sus leyes respondan adecuadamente a las necesidades actuales.<sup>63</sup>

### *1.1.3. La migración: perspectivas teóricas.*

---

Al abordar el tema de la migración es necesario plantearse 3 preguntas clave: “¿cuáles han sido las fuerzas o razones que han impulsado al inmigrante a tomar la decisión de salir de su país?, ¿cuáles han sido las fuerzas determinantes en las sociedades receptoras, suficientemente atractivas”, como para que el inmigrante escoja ese destino y no otro?, y ¿cómo reaccionan los Estados receptores a la inmigración?, dicho de otro modo, ¿sobre qué bases establecen sus políticas migratorias?<sup>64</sup>

Estas preguntas han sido formuladas por muchos teóricos desde diferentes enfoques. “Así, existen varias escuelas de pensamiento que dan respuesta a éstas y a otras cuestiones acerca de las razones del surgimiento

---

<sup>63</sup> *Ibidem.*

<sup>64</sup> Mónica Vereá. *op. cit* p. 25.

de los movimientos migratorios internacionales, así como a las acciones y reacciones de los países que acogen a dichos flujos.”<sup>65</sup>

En una primera instancia, se explicarán los enfoques que explican “las fuerzas que impulsan al migrante a tomar la decisión de salir de su país en busca de una mejor opción de vida y, simultáneamente, aquellas condiciones que prevalecen en los países receptores que favorecen la atracción de los migrantes”<sup>66</sup>, y en el siguiente subcapítulo, titulado *Control de la migración: la política migratoria desde la perspectiva de los países receptores*, se explicarán más ampliamente y a profundidad las teorías que se refieren al origen y establecimiento de políticas migratorias en los países receptores.

#### 1.1.3.1. *Las economías neoclásicas y el modelo voluntarista de migración (push- pull)*

La teoría de las economías neoclásicas, “estima que la migración internacional constituye una respuesta a las diferencias geográficas en la oferta y la demanda por el trabajo. Los países que cuentan con una mano de obra relativa a su capital tienen bajos salarios; y, en el caso contrario, los trabajadores perciben salarios más altos. Es ampliamente conocido que la diferencia salarial a nivel internacional constituye la principal causa de la movilidad: trabajadores de países de bajos salarios se movilizan hacia otros de altos salarios.”<sup>67</sup>

Siguiendo con esta idea, Enrique Santibáñez introdujo en 1930 el concepto *push-pull*, o expulsión-atracción, para explicar los flujos migratorios entre México y Estados Unidos, señalando que es necesario abordar la cuestión de forma bilateral, tomando en cuenta los factores de atracción -los altos salarios- y de expulsión -las condiciones económicas, malas o difíciles - que operan de cada lado de la frontera.<sup>68</sup>

“Esta explicación ha sido adoptada por muchos autores para entender la migración entre dos países con características particulares, sobre todo de

---

<sup>65</sup> *Ibidem*

<sup>66</sup> *Ibid.* p. 26

<sup>67</sup> *Ibid.* p. 27

<sup>68</sup> Enrique Santibáñez, *op. cit.*, p. 27.

grandes desigualdades económicas. Algunos teóricos han señalado que después de la segunda guerra mundial, estos factores han promovido grandes flujos de migrantes de los países del tercer mundo a las naciones desarrolladas generalmente con economías de mercado.”<sup>69</sup>

No obstante, es importante reconocer la complejidad del ser humano y que por lo tanto resulta un tanto simplista explicar las causas de la migración tomando en cuenta un solo factor: el factor económico. En este sentido, Nikos Papastergiadis reconoce que existen otros factores que el individuo toma en cuenta para emigrar, además de las oportunidades económicas, como “factores ‘personales’ y/o ‘facilitadores’, como serían las presiones demográficas, los regímenes políticos represivos, las políticas migratorias más abiertas, los beneficios e incentivos atractivos que un Estado receptor otorga, o vínculos por redes o contactos personales, factores que son determinantes y facilitan el movimiento migratorio”.<sup>70</sup>

Por su parte, Massey, Durand y Malone, señalan que “generalmente los actores toman una decisión racional a través de un cálculo de costo-beneficio”<sup>71</sup>. Al respecto, George Borjas añade que los “migrantes con determinadas características y habilidades escogen lugares en donde pueden ser más productivos y ganar más dinero. No obstante, para tomar la decisión de emigrar se debe reconsiderar los esfuerzos y costos que deben invertir con el fin de lograr este objetivo: por ejemplo, los costos y peligros del viaje, el sustento mientras arriban y obtiene el trabajo, el esfuerzo e inversión que implica aprender el idioma del país escogido, si es que para su trabajo es necesario; las dificultades de adaptación a un mercado laboral y a un país con rasgos culturales diferentes a los suyos; y, finalmente, el costo de abandonar a sus familias, entre otras muchas decisiones.”<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Mónica Vereá, *op. cit.*

<sup>70</sup> Nikos Papastergiadis. *The Turbulence of Migration, Globalization, Deterritorialization, and Hybridity*. Polity Press, Cambridge, 2000. pp. 22-50. Citado en Mónica Vereá, *op. cit.*, pp. 27, 28.

<sup>71</sup> Douglas S. Massey; Jorge Durand; Nolan J. Malone. *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. Russel Sage Foundation, Nueva York, 2002, p. Citado en Mónica Vereá, *op. cit.*, p. 28.

<sup>72</sup> George J. Borjas. *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants in the United States Economy*. Basic Books, Nueva York, 1990. Citado en Mónica Vereá, *op. cit.*, p. 29.

En otras palabras, se considera aquí que la migración puede explicarse a partir de los factores que el individuo toma en cuenta para migrar o no y hacia dónde, y que estos factores son principalmente económicos pero también sociales y políticos, que depende de la situación del individuo y de las oportunidades o facilidades para migrar.

### 1.1.3.2. Teoría marxista

“La teoría marxista argumenta que los capitalistas importan trabajadores migrantes –a quienes supuestamente se les paga un menor salario que a los locales- con el fin de establecer una presión a la baja sobre los salarios prevalecientes y, como consecuencia, obtienen mayores ganancias de capital.”<sup>73</sup> La migración, en este sentido, formaría parte del desarrollo capitalista y de la división internacional del trabajo, y aseguraría los bajos costos de la producción y la acumulación del capital<sup>74</sup>.

Castles señala que la migración es “el resultado de la subordinación del trabajador a la organización de los medios de producción dictados por el capital, así como del desarrollo desigual entre sectores, regiones y/o países. Sostiene que la migración no es simplemente consecuencia de un cambio en las necesidades de la mano de obra de los países capitalistas organizados, sino más bien constituye una tendencia estructural característica de la fase del monopolio capitalista”.<sup>75</sup>

Por su parte, Hollifield explica que, para el marxismo, “la sociedad capitalista debe tener una reserva de mano de obra compuesta por inmigrantes extranjeros. Desde esta perspectiva, dicho flujo migratorio intensifica la lucha de clases y contribuye a la politización de la clase trabajadora dirigida generalmente hacia cuestiones étnicas. En este sentido, esta visión estaría relacionada con la durkheimiana que ve en la migración un elemento más del proceso modernizador que desintegra las sociedades. Por

---

<sup>73</sup> *Ibid.* p. 30.

<sup>74</sup> *Ibidem.*

<sup>75</sup> Citado en *Ibidem.*

haber grandes concentraciones en una sola área, las tensiones étnicas, raciales y de clase se exacerban.”<sup>76</sup>

Castells señala, a diferencia de la mayoría de los marxistas que “enfatan que el crecimiento continuo en la contratación de inmigrantes constituye una parte estructural del capitalismo”, que “las economías capitalistas avanzadas regulan sus flujos migratorios limitándolos o expulsándolos, en épocas de crisis económicas”<sup>77</sup>.

“Con el esquema marxista se podría deducir que los capitalistas tienden a propiciar la migración proveniente, sobre todo, de países menos desarrollados, en virtud de que los trabajadores migrantes están dispuestos a recibir salarios por debajo del mínimo”<sup>78</sup>. Para paliar las fluctuaciones de los ciclos económicos, aunadas a las tasas de desempleo, se despide o se contrata, según sea el caso, a trabajadores migrantes. “En este sentido hay una relación entre ciclos económicos y políticas migratorias.”<sup>79</sup>

Esta perspectiva marxista se diferencia de la perspectiva neoclásica (*push-pull*) explicada más arriba porque aborda el fenómeno de la migración a partir de la estructura del sistema capitalista en lugar de la decisión del individuo basada en una combinación de factores. Es por ello que se optó por exponer estas dos perspectivas teóricas, para mostrar los dos lados de la moneda y ofrecer un panorama más completo. El fenómeno de la migración puede estudiarse desde la perspectiva del individuo o desde la perspectiva ya sea del capital o del Estado.

En esta investigación se busca precisamente hacer el enlace entre ambas perspectivas. Las políticas estatales de control migratorio, formuladas desde la perspectiva de la seguridad del Estado, tienen consecuencias a nivel del individuo y los derechos humanos.

---

<sup>76</sup> Hollifield, *op. cit.*, pp. 158-165. (Citado en Mónica Vereá, *op. cit.*, p. 30)

<sup>77</sup> Citado en Mónica Vereá, *op. cit.*, pp. 30, 31.

<sup>78</sup> *Ibid.* p. 31.

<sup>79</sup> *Ibidem.*

## 1.2. CONTROL DE LA MIGRACIÓN: LA POLÍTICA MIGRATORIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PAÍSES RECEPTORES.

---

### 1.2.1. La soberanía y la política migratoria.

---

De acuerdo a Modesto Seara Vázquez, “el Estado sería una institución jurídico política, compuesta de una población establecida sobre un territorio, y provista de un poder llamado soberanía.”<sup>80</sup> La soberanía es la característica que define al Estado en el sistema internacional. “En su acepción clásica, por soberanía se entiende un poder que no está sujeto a otro poder”<sup>81</sup>, aunque en la realidad puede observarse que “los Estados ven limitada su libertad de acción por las obligaciones, de carácter positivo y negativo, que les impone el Derecho internacional”<sup>82</sup>.

La soberanía “se caracteriza por dos aspectos esenciales: 1) En lo interno: La autoridad completa y exclusiva que ejerce el Estado sobre todas las personas y cosas que se encuentran en su territorio, mediante el establecimiento de su propio régimen social, político, jurídico, económico, etcétera; y 2) En lo externo: La independencia y autonomía del Estado en sus relaciones con los demás Estados.”<sup>83</sup> Dicho de otro modo, internamente la soberanía quiere decir que el Estado ejerce coerción para aplicar las leyes en un territorio determinado, y externamente quiere decir que coexiste con otros Estados soberanos en un sistema anárquico definido por la ausencia de un poder común.

Uno de los aspectos al ejercer la soberanía es el derecho inviolable del Estado de controlar quién entra y quién sale en su territorio<sup>84</sup> y bajo qué condiciones y es aquí en donde surge la política migratoria.

La política migratoria forma parte del “derecho fundamental que tiene un Estado soberano para controlar y vigilar los intereses nacionales de su

---

<sup>80</sup> Modesto Seara Vázquez. *op. cit.*, p. 89.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>82</sup> *Ibidem.*

<sup>83</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado. *op. cit.*, p. 1140.

<sup>84</sup> Sita Bali. *op. cit.*, p.472.

territorio”<sup>85</sup> y consiste en establecer reglas acerca de quiénes y bajo qué condiciones pueden entrar a su territorio -mediante qué procesos, bajo qué categoría, por qué motivos y por cuánto tiempo-. “Para llevar a cabo dicha política se requiere que el Estado, en primera instancia, establezca los límites territoriales o fronteras, terrestres y marítimas, según sea el caso. Posteriormente, deberá formular ciertas reglas que se aplicarán a los individuos extranjeros que desean ingresar al país por múltiples y muy variados propósitos. En última instancia, seleccionará a los mejores candidatos a inmigrantes, de un cúmulo importante de solicitudes de individuos de diferentes naciones, razas y/o etnias.”<sup>86</sup>

“En consecuencia, puede afirmarse que una política migratoria es inherentemente discriminatoria ya que el Estado escoge, entre varios candidatos, a aquellos que pueden ingresar en forma legal a su país. Al aplicar esta política, el Estado rechaza a quienes no reúnen los requisitos, previamente establecidos por ser un Estado soberano.”<sup>87</sup>

En términos generales, una política migratoria tiene las siguientes funciones:

- a) regular los procesos de selección y admisión de los extranjeros que solicitan entrar al territorio ya sea en calidad de visitantes o turistas, trabajadores temporales, inmigrantes permanentes y refugiados o asilados;
- b) establecer límites a aquellos que ingresan al país sin haber incursionado por los procedimientos señalados o los que permanecen en el país sin la autorización debida;
- c) proveer las condiciones apropiadas para la entrada, estancia y salida de los distintos tipos de migrantes;
- d) establecer las condiciones mediante las cuales un inmigrante puede obtener la naturalización y convertirse en ciudadano.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Mónica Vereá, *op. cit.*, p. 21.

<sup>86</sup> *Ibidem.*

<sup>87</sup> *Ibid.*, pp. 23, 24.

<sup>88</sup> *Ibidem.*

### 1.2.2. Control migratorio: perspectiva teórica.

---

Existe una creciente similitud entre los países industrializados receptores en cuanto a los instrumentos que utilizan para controlar la migración, especialmente la no autorizada y los flujos de refugiados provenientes de países menos desarrollados. Cada vez crece más la brecha entre los resultados que esperan y los que en realidad obtienen pudiendo sugerir que están perdiendo control sobre la migración<sup>89</sup>, como lo demuestran los entre 20 y 30 millones de migrantes indocumentados y alrededor de 16 millones de refugiados en la actualidad.<sup>90</sup>

Existen varias teorías que ofrecen explicaciones acerca de la evolución de la migración internacional y su control. A continuación se explicarán la teoría del realismo, liberalismo y de la globalización, para finalmente exponer de qué manera estas teorías servirán de apoyo en esta investigación.

#### 1.2.2.1. Globalización

“Los trabajos recientes sobre la globalización y transnacionalismo han tomado fuerza en todas las ciencias sociales. La mayoría de ellos parten de la base de que el desarrollo de una economía global, en conjunto con la creación de sofisticadas redes de telecomunicaciones en el mundo moderno, han ocasionado una reconfiguración fundamental tanto de las instituciones como de los procesos de gobierno”<sup>91</sup>. La soberanía y el poder de los Estados se ven afectados por los movimientos transnacionales de personas, bienes y capital, pues éstos plantean retos al Estado en cuanto a sus límites y capacidad de control en ciertas áreas como en el comercio. Sin embargo, se observa una contradicción interesante en la manera en la que los Estados reaccionan a esta pérdida de control en las distintas áreas.

Mientras que los gobiernos le dan la bienvenida al libre tránsito de capital, bienes e ideas, se muestran renuentes a permitir el libre tránsito de

---

<sup>89</sup> Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin y James F. Hollifield. *op. cit.*, p. 3.

<sup>90</sup> S/A. *Facts and Figures* [en línea], Organización Internacional para las Migraciones, *op. cit.*

<sup>91</sup> Mónica Vereá, *op. cit.*, p. 41.

personas. Esto resulta contradictorio si tomamos en cuenta que el incremento en la movilidad de las personas en las últimas décadas deriva justamente de la creciente interacción de las economías del mundo, con la correspondiente formación de redes sociales entre las sociedades y movimientos transnacionales de todo tipo. “Existen diversos estudios que han demostrado que el comercio y la inversión internacionales, es decir, el movimiento de bienes, capital y servicios, han ido acompañados de flujos migratorios, sobre todo cuando existen grandes diferencias en los ingresos y los salarios de los países”.<sup>92</sup> Algunas teorías que podrían sustentar esta idea son la *push-pull* y la marxista mencionadas anteriormente.

Dicho en otras palabras, mientras que ha existido una “desfronterización” en materia de finanzas, comercio y tecnología, que a su vez ha propiciado el incremento de los flujos migratorios, se ha presentado una “refronterización” para frenar lo “no deseable” que incluye entre otros (tráfico de drogas y armas) a los migrantes indocumentados.<sup>93</sup> El porqué son considerados como no deseables los migrantes indocumentados tiene que ver con cómo se percibe la seguridad nacional y será explicado en el siguiente subcapítulo (*Control de la migración para la protección de la seguridad nacional*).

Existen autores que sostienen la hipótesis de que cada vez existe una brecha más grande entre los resultados que se esperan en materia migratoria y los que en realidad se obtienen, es decir, que el implementar políticas migratorias más restrictivas no reduce la migración indocumentada, lo que dejaría ver, de acuerdo a los teóricos de la globalización, que el Estado en efecto está perdiendo soberanía en torno al tema. Sin embargo, este argumento ignora la realidad legal y política del sistema westphaliano, basado en los principios de soberanía y la no interferencia. Sin suponer que se trata de principios eternos, absolutos e inmutables, no deja de ser importante recordar que el mundo está dividido en unidades territoriales sobre las cuales los Estados ejercen una autoridad considerable. En vez de argumentar la pérdida de soberanía del Estado –abrumado por el

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p 43.

transnacionalismo y menguada su capacidad de controlar el movimiento de bienes, capital y personas-, la pregunta que nos concierne es porqué los Estados abren o no sus fronteras al comercio, la inversión extranjera y la inmigración.<sup>94</sup>

#### 1.2.2.2. *Realismo*

El realismo, quizá el enfoque teórico más utilizado en la disciplina de las Relaciones Internacionales, se basa en la premisa de Hans Morgenthau que explica que los Estados, al igual que los seres humanos, son egoístas y poseen un impulso innato por dominar a los otros, lo que los lleva a una constante lucha por el poder. Los temas estratégicos y de seguridad nacional constituyen los más importantes dentro de su agenda y son denominados como de alta política, mientras que los económicos y sociales, como la migración, son considerados menos importantes y denominados de baja política.

Para Robert Keohane, el realismo se basa en tres supuestos: los Estados-nación son los únicos actores soberanos del sistema internacional, son las unidades clave de acción; que éstos buscan el poder ya sea como un fin o como un medio para alcanzar un fin; y que se comportan en forma racional.<sup>95</sup>

A pesar de que esta teoría relega el tema de la migración a segundo plano, sus supuestos han dado lugar a la presunción de que los Estados soberanos actúan de acuerdo a su interés nacional en materia de control de la migración<sup>96</sup>. “Desde el punto de vista realista –en el que el Estado es un maximizador de su poder, seguridad y capacidades nacionales-, la política migratoria y de refugiados forma parte de la seguridad nacional, por lo que las fronteras se abren o cierran según convenga a sus intereses y según sea su posición relativa en el sistema internacional.”<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> James F. Hollifield, *op. cit.* p. 198

<sup>95</sup> Robert O. Keohane. “Realism, Neorealism and the Study of World Politics”, en Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press, Nueva York, 1986. pp. 1-26. (Citado en Mónica Vereá, *op. cit.*, p. 35.)

<sup>96</sup> Wayne A. Cornelius, *op. cit.* p. 28

<sup>97</sup> Mónica Vereá, *op. cit.*, p. 35.

Para ejemplificar lo anterior, podemos referirnos a la guerra fría: “el interés nacional de los países comunistas era prohibir la emigración de sus nacionales, mientras que los occidentales estaban abiertos a aceptar y hasta promover el principio del asilo político, por lo que sus fronteras se cerraron y abrieron respectivamente en concordancia con sus intereses. Al término de la guerra fría, hubo libertad de movimiento mas no libre entrada, ya que los principales países desarrollados receptores de migrantes vieron en la migración una amenaza para su seguridad económica, política, cultural y racial”.<sup>98</sup>

El neorrealismo, propuesto por Kenneth Waltz, establece que la causa del conflicto no deriva de la naturaleza humana del Estado sino de la condición anárquica del sistema internacional en el que cada Estado debe sobrevivir por sí mismo. “La reformulación del realismo de Waltz mantiene los principales supuestos del realismo clásico: los Estados -unidades racionales y autónomas- son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría, y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional. Pero, a diferencia del realismo, el neorrealismo centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen. Según Waltz, el comportamiento de las unidades del sistema (Estados) se explica más en los constreñimientos estructurales del sistema que en los atributos o características de cada una de ellas.”<sup>99</sup>

En este sentido, la migración es una amenaza más a la seguridad nacional que el Estado debe de enfrentar en un sistema internacional anárquico, donde los Estados son los únicos actores. “La política migratoria es definida por las condiciones que dicta el sistema internacional”.<sup>100</sup>

### 1.2.2.3. Liberalismo

El liberalismo tiene sus raíces en la filosofía de Immanuel Kant, quien considera que las relaciones internacionales se dan en una situación

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, pp. 35, 36.

<sup>99</sup> Mónica Salomón, *op. cit.*

<sup>100</sup> Mónica Vereá, *op. cit.*, p. 37.

caracterizada por la anarquía, equilibrios de poder inestables y la siempre presente posibilidad de guerra, y que en una situación como ésta la única forma de gobierno justificable es la republicana. El Estado republicano, por su fundamento legal, dificulta que los Estados se comporten de forma anárquica posibilitando la paz. Sin embargo, debido a las características ya mencionadas del sistema internacional, los regímenes políticos liberales y su condición republicana se encuentran en constante amenaza y por ello es deber del Estado republicano promover relaciones internacionales reguladas por el derecho.<sup>101</sup>

A lo largo del siglo XIX, los liberales sólo enfatizaron la inclinación del liberalismo hacia la paz, criticando los antiguos regímenes autocráticos basándose en la premisa de que el establecimiento de regímenes constitucionales automáticamente llevaría a la paz. Los liberales de esta época carecían de un plan concreto. Cuando se fueron redescubriendo los peligros que el ambiente internacional representaba para la paz, se trasladó el énfasis de la reforma interna de los Estados al arbitraje internacional y al desarrollo del Derecho internacional.<sup>102</sup> Esta corriente sostiene que los Estados, al perseguir sus intereses, no necesariamente se contraponen a los intereses de los demás, y que es posible lograr una organización internacional que no interfiera con la autonomía de ningún Estado, ya que, como seres humanos, se cuenta con la razón para hacer las relaciones más justas y equitativas.

Otra forma de liberalismo, es la teoría de la paz democrática que se basa en la premisa de que los Estados liberales no le hacen la guerra a otros Estados liberales, en otras palabras, que los conflictos aparecen entre naciones democráticas y naciones que tienen otro tipo de régimen como el autoritario, pero que entre naciones democráticas prevalece la paz. Esta teoría establece que el liberalismo debe promover las bases liberales ante las cambiantes circunstancias internacionales. Enfatiza que la ruta a la paz es el fomento de sistemas democráticos, el respeto universal de los derechos humanos y el desarrollo de la sociedad civil. Sin embargo, esta teoría falla en

---

<sup>101</sup> Cornelia Navary, *op. cit.*, pp. 30, 31.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 32.

comprobar la correlación entre la naturaleza democrática de los Estados y su tendencia al comportamiento pacífico, por lo menos hacia otros Estados democráticos, lo cierto es que no existe prueba de la existencia de una correlación directa.<sup>103</sup>

Esta teoría ha sido utilizada para justificar guerras como las que ha conducido Estados Unidos en Irak, lo que ha resaltado la relación que existe entre guerra, democracia y derechos. Fundada sobre los principios de integridad territorial y soberanía, la Organización de las Naciones Unidas ha comenzado a enfatizar que los derechos de las personas son por lo menos igual de importantes que los de los Estados en la esfera internacional.<sup>104</sup>

En los años 1970 y 1980, se desarrolló una nueva tendencia teórica que sostenía que el Estado no era el único actor en la esfera internacional pues los actores transnacionales desempeñaban un papel igualmente importante. Algunos de los teóricos que sostuvieron esta idea fueron Joseph Nye y Robert Keohane, quienes se sirvieron del concepto de interdependencia para el análisis de las relaciones entre los actores.<sup>105</sup> “Se considera que la interdependencia económica desincentiva a los Estados al uso de la fuerza entre ellos”<sup>106</sup>, y los lleva a preferir la cooperación.

Por su parte, el institucionalismo neoliberal (*neoliberal institutionalism*) se concentra en el rol que tienen las instituciones internacionales en la mitigación de conflictos. Robert Keohane y Robert Axelrod, desempeñaron un papel central en la definición de esta teoría, la cual destaca la habilidad de las instituciones, como las Naciones Unidas, para redefinir el rol de los Estados y para actuar como árbitros en las disputas. Aunque las instituciones no pueden disolver la anarquía, pueden cambiar el carácter del ámbito internacional al influir en el comportamiento de los Estados.<sup>107</sup>

Las instituciones serían deseables a pesar de las restricciones que imponen a los Estados, porque reducen los costos asociados con la creación de reglas, las negociaciones, el acceso a información y la resolución de

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, pp. 36, 37.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>105</sup> Citado en *Ibidem*.

<sup>106</sup> Mónica Vereza, *op. cit.*, p. 38.

<sup>107</sup> Citado en Cornelia Navary, *op. cit.*, p. 39.

conflictos, además de ser durables<sup>108</sup>. En consecuencia, muchos neoinstitucionalistas liberales argumentan que los actores internacionales deberían promover la institucionalización como un medio para fomentar el interés colectivo y la estabilidad internacional.

Algunos teóricos sostienen que la decisión de los Estados de tomar la vía institucional no siempre resulta de cálculos de utilidad sino que existe una lógica de lo correcto, pues muchas veces los Estados participan en el ámbito institucional motivados por una lógica ética o moral y no por algún interés egoísta<sup>109</sup>.

A diferencia de otros enfoques liberales que consideran a otros actores no estatales, entre ellos las organizaciones internacionales y las corporaciones multinacionales, como elementos igual de importantes que los Estados, para el institucionalismo neoliberal el Estado no es el único actor pero sí el más importante en el ámbito internacional. Los Estados son los actores que diseñan las instituciones para avanzar hacia intereses comunes.

En relación a la cuestión de la migración, de acuerdo a los neoliberales, los Estados estarían dispuestos a crear regímenes que fomentaran la cooperación en la materia, no obstante, para ello es necesario que exista un interés común lo que resulta muy complicado porque “se abarcan dimensiones de carácter legal, ideológico y cultural, tal como lo señala Hollfield (*sic*), los mitos fundadores o la identidad nacional (*national models*) de un país tienen un gran peso en la formulación de políticas migratorias, lo que refleja valores morales y culturales más que un mero cálculo económico.”<sup>110</sup>

Sin embargo, sí existen instituciones internacionales que ofrecen un marco legal para cierto tipo de migrantes, como La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados que establece que los Estados tienen la obligación de brindar asilo y protección a toda persona que sufra, o tenga fundados temores de sufrir, persecución por motivos de religión, raza, nacionalidad u opinión política.

---

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>110</sup> Mónica Vereá, *op. cit.*, p. 40.

#### 1.2.2.4. *Contraste entre el liberalismo y el realismo y su aplicación en esta investigación*

El neoinstitucionalismo liberal contrasta con el realismo en varios ámbitos cruciales. Las dos teorías coinciden en que los Estados poderosos influyen en la formación de las instituciones internacionales, pero por diferentes razones. De acuerdo a los liberales, los Estados crean instituciones para maximizar intereses comunes, mientras que los realistas consideran que las crean para mantener su dominación. En este sentido, John Mearscheimer, establece que los Estados más poderosos del sistema crean y dan forma a las instituciones para poder mantener su parte de poder en el mundo o incluso aumentarla.<sup>111</sup>

El realismo también se enfoca en la manera y proporción en la que los Estados más poderosos dominan las instituciones. Dicho de otro modo, los realistas sostienen que las instituciones son básicamente el reflejo de la distribución de poder en el mundo. Estiman que las instituciones están basadas en cálculos egoístas y egocéntricos de las grandes potencias y que no afectan en sí mismas el comportamiento de los Estados. Por el contrario, los neoliberales argumentan que la posibilidad de obtener ganancias en el futuro provee un fuerte incentivo a todos los Estados para cooperar y crear instituciones que beneficien a todas las partes.<sup>112</sup> Desde mi punto de vista, este argumento de los neoliberales no hace más que reafirmar la teoría realista. Pues, es la posibilidad de beneficio propio a largo plazo lo que las incentiva a cooperar, de nuevo los intereses propios son el motor de su comportamiento.

Si, como se ha mencionado anteriormente, el objetivo de esta tesis es analizar la manera en la que los Estados receptores responden a la migración tratando de comprobar que en el siglo XXI responden a ella tomando en consideración su seguridad nacional -lo que se traduce en el control de la misma mediante la política migratoria- entonces el realismo ofrece un marco teórico adecuado para abordar el análisis, pues establece

---

<sup>111</sup> Citado en Cornelia Navary, *op. cit.*, p. 41.

<sup>112</sup> *Ibidem*

que los Estados actúan de acuerdo a sus intereses tratando de maximizar su poder y su seguridad nacional.

Además, como segundo objetivo, se busca demostrar como las políticas migratorias cada vez más restrictivas amenazan el derecho de asilo. Si las instituciones en sí realmente influyeran en el comportamiento de los Estados, como lo argumenta la teoría liberal, los Estados no menguarían el derecho de asilo, establecido por el Derecho Internacional, para obtener un beneficio propio y tomarían en consideración el bien común. Considero que la seguridad nacional y la protección de la soberanía continúan siendo elementos clave en la toma de decisiones de los Estados en materia de política migratoria y que esto entra en conflicto con la aplicación del Derecho internacional, especialmente en lo que respecta a los derechos humanos.

### **1.3. CONTROL DE LA MIGRACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL**

---

#### *1.3.1. Concepto de seguridad*

---

Muchos académicos dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales asocian la seguridad con la mitigación de amenazas a valores estimados o juzgados importantes y fundamentales que de verse afectados pueden poner en peligro la supervivencia del objeto de referencia en el futuro<sup>113</sup>. No obstante, es necesario distinguir entre seguridad y supervivencia. Mientras que la supervivencia es una cuestión existencial, la seguridad implica la capacidad de perseguir ambiciones sociales y políticas consideradas deseables. En este sentido, la seguridad puede entenderse como la emancipación de amenazas que permita cierta libertad de decisión.<sup>114</sup>

Existen dos formas de abordar el tema de la seguridad, se trata de dos filosofías distintas. La primera, considera a la seguridad como sinónimo de la

---

<sup>113</sup> “[...] at an abstract level most scholars within International Relations (IR) work with a definition of security that involves the alleviation of threats to cherished values.” Paul D. Williams. *op. cit.*, pp.1 y 5.

<sup>114</sup> *Ibidem* p. 6.

acumulación de poder, entre más poder acumule un actor, mediante la adquisición de bienes (propiedades, dinero, armas) más seguro estará. Por su parte, la segunda filosofía, desafía esta idea y considera que la seguridad se basa en la emancipación, es decir, que es una cuestión de justicia y de provisión de derechos humanos. Desde esta perspectiva, la seguridad es entendida como una relación entre distintos actores que implica ganar cierto grado de confianza. Mediante la adquisición de compromisos compartidos, se genera tranquilidad y reduce la incertidumbre acerca del comportamiento de los otros actores.<sup>115</sup>

En otras palabras, este punto de vista argumenta que la seguridad no es una cuestión de adquirir bienes y ejercer poder sobre otros, sino más bien una cuestión de cooperación para alcanzar seguridad sin privar a otros de la misma. Un ejemplo que permite ilustrar esta idea es que los líderes estadounidenses consideran la posesión iraní de armas nucleares como fuente de inseguridad, mientras que la misma posesión por parte de India o Pakistán no les causa preocupación.<sup>116</sup> Esto se debe a que Estados Unidos tiene acuerdos y compromisos con India y con Pakistán que reducen la incertidumbre acerca de la manera en la que utilizarán estas armas, mientras que no cuenta con los mismos entendimientos con Irán.

Durante muchos años en la disciplina de Relaciones Internacionales, el hablar de *seguridad* era hablar de Estados, equiparando así *seguridad* con *seguridad nacional*. Sin embargo, después de la Guerra Fría, esta noción se vio desafiada. Algunos científicos sociales abogaron por que se le diera prioridad al ser humano, después de todo sin él, el concepto de seguridad pierde sentido. Surge entonces la interrogante de qué individuos priorizar, arduo debate que ha dado lugar a un auge de literatura sobre *seguridad humana*. Concepto que tiene como centro al ser humano en vez de al Estado y que “Incluye la seguridad contra la privación económica, una aceptable calidad de vida y una garantía para los derechos humanos fundamentales”<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> Mark Neufeld. “La economía política de la seguridad: el discurso sobre la seguridad en la política exterior canadiense posterior a la guerra fría”, en Gómez Arnau, Remedios; Vargas Suárez, Rosío; Castro Rea, Julián (coordinadores). *Las políticas exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo XXI*. UNAM-CISAN, México, 2003, p. 114.

Un tercer enfoque se ha centrado en la seguridad de la sociedad, es decir, la seguridad de grupos o colectividades, pues ser humano implica formar parte de grupos sociales específicos. El cuarto enfoque para responder a la pregunta, ¿la seguridad de quién?, considera que la seguridad es una cuestión de niveles. Existen distintos niveles de seguridad, desde la seguridad individual hasta la seguridad de colectividades, de Estados y del sistema internacional en su conjunto, y el estudio de la seguridad implica analizar las relaciones y tensiones entre estos distintos niveles.<sup>118</sup>

Finalmente, un enfoque reciente en la disciplina de las Relaciones Internacionales es aquel que pone en el centro de la definición de seguridad al planeta Tierra en lugar de algún grupo de seres humanos que viven en él. Las políticas deben tener un sentido ecológico, después de todo el medio ambiente es esencial para la existencia humana.<sup>119</sup>

Dependiendo del objeto que queramos proteger, ya sea el Estado, el ser humano, algún grupo humano particular, la sociedad internacional en su conjunto o el planeta Tierra, se determinarán las agendas de seguridad, es decir, los valores que se consideran apreciados y cuándo, cómo, y por quién o por qué se ven amenazados. Lo que a su vez va a definir las políticas de seguridad que se formulan y se ponen en práctica.

### 1.3.2. *La seguridad del Estado*

---

Se ha establecido que al hablar de seguridad puede hacerse referencia ya sea a Estados, a individuos, a grupos, a sociedades o incluso al medio ambiente y que la seguridad es la mitigación de amenazas a los valores que permiten no sólo su supervivencia sino también cierto grado de libertad. En este sentido, depende del objeto de referencia, cuáles son considerados los valores que deben protegerse, cómo deben protegerse, y de qué.

Para los fines de esta investigación, se tomará como objeto de referencia al Estado y en particular al Estado canadiense, y se evaluará por qué y cómo la migración amenaza la seguridad del mismo, para

---

<sup>118</sup> Paul Williams, *op. cit.*, p. 7.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

posteriormente analizar cómo la relación entre seguridad y migración se refleja en la política migratoria de Canadá y lo que esto significa en lo que respecta al derecho de asilo y la seguridad del individuo.

Es necesario entonces especificar lo que se entenderá por seguridad del Estado o seguridad nacional. De acuerdo a la definición de seguridad que se ha manejado hasta ahora se puede concluir que la seguridad nacional es la mitigación de amenazas a los valores considerados fundamentales para la supervivencia y libertad del Estado, dicho de otro modo, es “el conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes”<sup>120</sup>.

Los valores, o en este caso, “los elementos constitutivos del Estado”, que deben protegerse para no afectar la supervivencia, integridad y óptimo desempeño del Estado, son la población, el territorio, y la soberanía<sup>121</sup>.

Uno de los aspectos al ejercer la soberanía es el derecho inviolable del Estado de controlar quién entra y quién sale en su territorio<sup>122</sup> y es aquí en donde la seguridad y la migración confluyen.

### *1.3.3. La migración y sus amenazas al Estado*

---

En relación a la migración libre o voluntaria, los Estados tienen la autoridad absoluta para decidir quién entra a su territorio. Para tomar esta decisión se basan en una variedad de criterios entre los que se encuentran la compatibilidad de las características del migrante con las necesidades de la economía y la composición étnica y cultural del Estado<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*, p. 1094.

<sup>121</sup> “[...] el Estado sería una institución jurídico política, compuesta de una población establecida sobre un territorio, y provista de un poder llamado soberanía.” Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 89.

<sup>122</sup> Sita Bali, *op. cit.*, p.472.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

No obstante, la autoridad de este último se ve limitada por el Derecho internacional cuando se trata de migración involuntaria o forzada, es decir, cuando se trata de refugiados. La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) obliga a los Estados a brindar asilo y protección a toda persona que sufra, o tenga fundados temores de sufrir, persecución por motivos de religión, raza, nacionalidad u opinión política.<sup>124</sup>

¿Cómo puede la migración plantear amenazas a la seguridad nacional de los Estados? Por un lado, la migración amenaza la supervivencia e integridad del Estado desde el momento en el que ésta escapa a su control, como es el caso de los migrantes indocumentados, porque entonces no está ejerciendo su soberanía para decidir quién entra a su territorio. También los solicitantes de asilo pueden llegar a plantear una amenaza cuando el número de solicitudes es tan alto que el gobierno no tiene el tiempo ni la capacidad de examinarlas detenidamente, por falta de un sistema adecuado para ello. Debido a que está obligado por el Derecho internacional a brindar protección a estas personas mientras analiza sus solicitudes, termina permitiendo la entrada a solicitantes ilegítimos, que abusan de los programas sociales en detrimento de personas que legítimamente tienen derecho a ellos, que tienen antecedentes criminales o que participan en movimientos y organizaciones que apoyan el deseo de perjudicar al Estado, o que simplemente amenazan de alguna forma el bienestar de su población.

Por otro lado, en cuanto a la amenaza que plantea la migración al óptimo desempeño del Estado y al aprovechamiento del impulso del proceso de desarrollo, es un poco más complicado porque existen opiniones encontradas. Mónica Vereá comenta que en el debate en torno a las implicaciones que la inmigración ha tenido para la sociedad canadiense, se señala que “llena los vacíos en el mercado laboral, crea empleos y trae fondos significativos al país. En cuanto a la composición multicultural, se ha argumentado que la continuidad de la inmigración asiática y latinoamericana ayuda a nutrir los fuertes nexos comerciales que existen con estas dinámicas

---

<sup>124</sup> *Ibidem*

regiones del mundo [...] [y qué] disminuye el descenso y el envejecimiento de su población.”<sup>125</sup>

Sin embargo, muchos otros piensan, como Myron Weiner, que el aumento de la migración internacional en decenios recientes “constituye un reto incuestionable a la estabilidad y a la seguridad internacional”<sup>126</sup>. Por seguridad internacional entenderemos “la estabilidad y armonía de las interrelaciones de las seguridades nacionales de todos los Estados”<sup>127</sup>.

Entre los argumentos que se utilizan para sostener esta opinión negativa de la inmigración se encuentran los siguientes: que los inmigrantes pueden convertirse en cargas públicas si su perfil no coincide con las necesidades laborales del país y por lo tanto no pueden insertarse en la economía productivamente; que los inmigrantes provenientes de países en desarrollo, al ofrecer una mano de obra barata, provocan la disminución de los salarios imperantes y mayor desempleo y por lo tanto inestabilidad, problemas laborales, sindicales y de orden público; que los inmigrantes abusan de los programas de seguridad social y de asilo a expensas de los que pagan los impuestos que financian dichos programas; y que amenazan a la integridad cultural de la nación provocando desunión.

Los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 reafirmaron dramáticamente el rol que la migración internacional desempeña en las relaciones internacionales y particularmente en asuntos de seguridad. Cuando se descubrió que los perpetradores de los atentados eran todos inmigrantes temporales o indocumentados, el gobierno de los Estados Unidos de América comenzó a tratar a su servicio de inmigración como parte de su aparato de seguridad nacional con la promulgación de la Ley Patriótica o Acta Patriótica de los Estados Unidos de América (el 26 de octubre del 2001) que comprendía secciones dedicadas a la política migratoria.<sup>128</sup>

Al irse dando a conocer las intenciones de la organización Al-Qaeda, esta perspectiva fue adoptada también por varios Estados occidentales. Esta actitud se vio reforzada con el bombardeo en Madrid (11 de marzo del 2004)

---

<sup>125</sup> Mónica Vereá, *op. cit.*, p. 119.

<sup>126</sup> Citado en Roberto Herrera Carrasou. *La perspectiva teórica en el estudio de la migraciones*, Siglo XXI, México, p. 181.

<sup>127</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*

<sup>128</sup> Sita Bali, *op. cit.*, p. 471.

y los bombardeos en el sistema de transporte público de Londres (7 de julio del 2005). En la actualidad, es ampliamente aceptado en los Estados occidentales que la política pública debe tratar a la inmigración y a la seguridad como cuestiones entrelazadas y que debe aplicarse un enfoque de seguridad en materia de control de la migración.<sup>129</sup>

Se considera que la migración puede plantear amenazas a las personas y a los gobiernos tanto de los países de origen como de los receptores, así como a la relación entre ambos. Puede tornar conflictos civiles en internacionales y puede trasladar conflictos étnicos y disturbios civiles de un país al otro. Incluso puede llevar a guerras entre los Estados.<sup>130</sup>

En pocas palabras, la migración puede facilitar actos terroristas, puede ser la causa de dificultades económicas y del incremento de la competencia por recursos escasos desde empleos hasta viviendas de interés social, asimismo puede debilitar estructuras e instituciones de poder dentro de los países, además de amenazar identidades culturales y la cohesión social.<sup>131</sup>

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que el vínculo entre seguridad y migración es complejo. Cuáles son las amenazas de la migración y qué peso tienen en la agenda de seguridad de cada Estado en un momento dado depende del contexto político, económico y social. Por ejemplo, el acontecimiento del 11 de septiembre, las crisis económicas recurrentes, el crecimiento de la desigualdad social, el desempleo y la vulnerabilidad económica, son factores que provocan actitudes y movimientos antiinmigratorios o xenofóbicos<sup>132</sup>. Mientras que ahí, donde hay mucho empleo, los servicios no están saturados y la población está familiarizada con la diversidad, la migración no es un problema<sup>133</sup>.

La restricción de la inmigración en Canadá, ejemplificada por la imposición de visas para mexicanos y checos en 2009, se sitúa dentro de un contexto económico, político y social específico caracterizado por el aumento de la migración en las últimas décadas, especialmente del tipo que escapa al

---

<sup>129</sup> *Ibidem.*

<sup>130</sup> *Ibidem.*

<sup>131</sup> *Ibidem.*

<sup>132</sup> Mónica Vereá, *op. cit.*, p. 67.

<sup>133</sup> Sarah Spencer, *op. cit.*, p. 20.

control del Estado como los migrantes indocumentados y el incremento de solicitudes de asilo; la percepción de la pérdida de soberanía del Estado como resultado de la globalización y los movimientos transnacionales<sup>134</sup>; el ascenso de partidos políticos conservadores de derecha; el incremento de la desigualdad en la sociedad y por ende de la xenofobia; y la percepción de abusos a los programas sociales por parte de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes temporales e indocumentados.

#### 1.4. CONCLUSIONES

---

El objetivo de la presente investigación es explicar cómo responden los Estados receptores a la migración en el siglo XXI, tratando de comprobar que la migración enfrenta a los Estados a la encrucijada de proteger su seguridad nacional o proteger los derechos humanos de los migrantes que llegan a su territorio, específicamente de los refugiados, y que la tendencia que se observa es favorecer la seguridad nacional a expensas de los derechos humanos, pues los países, ejerciendo su derecho como Estados soberanos, fortalecen el control migratorio dificultando el ejercicio del derecho a buscar asilo.

Con este fin en mente, en este primer capítulo se ha definido a la migración como el movimiento de personas a través de las fronteras de los Estados y se han explicado las categorías de migrantes: la migración involuntaria o forzada y la voluntaria o libre. Asimismo, se desarrolló lo que son los países de origen, de destino (o receptores) y de tránsito, explicando la importancia de comprender estas categorías para analizar las políticas migratorias que formulan los Estados.

---

<sup>134</sup> La creciente importancia que se le está dando en todo el mundo al control de la migración ilegal, es resultado de la percepción por parte del Estado de la pérdida de control que está teniendo en otros ámbitos. En la actualidad, las leyes de migración y su refuerzo se han convertido en el último baluarte de la soberanía. Catherine Dauvergne, *Making People Illegal: What Globalization means for Migration and Law* [en línea], Cambridge University Press, Gran Bretaña, 2008, p. 2, Dirección URL: [\[http://books.google.com.mx/books?id=v2zLKIGz\\_dUC&pg=PA2&dq=%22worldwide+crackdown+on+extralegal+migration+is+a+reaction+to+state+perceptions+of+a+loss+of+control+over+%22&cd=1#v=onepage&q=%22worldwide%20crackdown%20on%20extralegal%20migration%20is%20a%20reaction%20to%20state%20perceptions%20of%20a%20loss%20of%20control%20over%20%22&f=false\]](http://books.google.com.mx/books?id=v2zLKIGz_dUC&pg=PA2&dq=%22worldwide+crackdown+on+extralegal+migration+is+a+reaction+to+state+perceptions+of+a+loss+of+control+over+%22&cd=1#v=onepage&q=%22worldwide%20crackdown%20on%20extralegal%20migration%20is%20a%20reaction%20to%20state%20perceptions%20of%20a%20loss%20of%20control%20over%20%22&f=false), [consultado el 4 de marzo del 2010]

Para explicar las causas de la migración se utilizaron la teoría *push-pull* y la teoría marxista, mientras que para explicar el comportamiento de los Estados receptores y la formulación de su política migratoria se realizó un análisis comparativo entre el realismo y el liberalismo concluyendo que la corriente realista es más adecuada para comprobar la hipótesis, pues dichos Estados dan prioridad a la protección de su seguridad nacional y su soberanía por encima del bien común y de la protección de los derechos humanos y respetan el Derecho internacional en la medida en la que ayuda a maximizar su poder y su seguridad. Asimismo, se hizo mención a la teoría de la globalización para poner en contexto la investigación.

Finalmente, se habló de la relación entre migración y seguridad nacional, -cómo se perciben las amenazas que plantea la primera a la segunda, concluyendo que deriva de un contexto económico, político y social amplio- y que en la actualidad el contexto prevaleciente ha llevado a que la migración sea vista como una amenaza.

El que la migración sea vista como una amenaza a la seguridad del Estado, en los términos ya descritos en este capítulo, nos lleva a reflexionar acerca de las contradicciones que existen en el Derecho internacional. El Estado es considerado como soberano y consecuentemente tiene derecho a defender su soberanía y su seguridad. Al mismo tiempo, el Derecho internacional impone obligaciones a los Estados, entre ellas, la protección de los derechos humanos. ¿Qué sucede cuando la protección de la seguridad del Estado implica de cierto modo limitar los derechos humanos? Por ejemplo, el derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país. ¿Cuál tendría la prioridad, el derecho del Estado o el derecho del individuo? En la actualidad, el Estado, es quien tiene la última palabra al momento de reconocer o no el estatus de refugiado de un solicitante de asilo y de admitirlo o no en su territorio. Esta reflexión es la que me lleva reafirmar que el Estado sigue desempeñando un papel fundamental en las relaciones internacionales y por ello, como se ha explicado, se ha optado por un enfoque realista en esta investigación, tratando de resaltar el dilema al que se enfrenta el Estado en materia de migración.

## **2. REFUGIADOS Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO: HACIA UN MAYOR CONTROL MIGRATORIO Y MENOS PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS**

---

En el primer capítulo se concluyó que, en materia migratoria, los Estados toman decisiones tomando en cuenta su seguridad nacional, lo que indica una perspectiva de análisis realista, y se explicó, en el último apartado, cuál es la relación entre seguridad nacional y migración, desde el punto de vista de los países receptores. Debido a que el objetivo de esta tesis es argumentar que el control migratorio, encaminado a proteger la seguridad nacional, amenaza el ejercicio del derecho de asilo, el análisis en este segundo capítulo se enfoca en la migración involuntaria, es decir, en los refugiados y en por qué son considerados, por los países receptores, como una amenaza a su seguridad nacional. La hipótesis de este segundo capítulo es que los refugiados son considerados como una amenaza debido a su vínculo con la migración indocumentada.

En primera instancia, se desarrolla más a fondo el concepto de derecho de asilo y se explica cuál es la situación de los refugiados en el siglo XXI; en segunda instancia, se expone porqué los Estados buscan detener la llegada de refugiados a su territorio y cómo lo hacen; y finalmente se extraen conclusiones acerca de las tendencias políticas en materia migratoria y sus consecuencias en materia de derechos humanos. En el tercer capítulo se tomará el caso de la política migratoria canadiense para ilustrar lo que se ha concluido en el primer y segundo capítulo.

### **2.1. REFUGIADOS Y SUS DERECHOS EN EL SIGLO XXI**

---

#### *2.1.1. Refugiados y derecho de asilo: un derecho ficticio*

---

A lo largo de la historia de la humanidad, muchas personas se han visto obligadas a huir de sus propias comunidades y países debido a persecuciones políticas, violencia social y conflictos armados y, en casi todo

el mundo, gobiernos, ejércitos y movimientos rebeldes han recurrido a la estrategia de desplazar a personas por la fuerza para alcanzar sus objetivos militares y políticos. Las personas más afectadas por estas formas de migración involuntaria son las más vulnerables y marginadas de la sociedad: grupos minoritarios, personas apátridas, poblaciones indígenas y otras personas excluidas de las estructuras del poder político<sup>135</sup>.

De acuerdo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el término “refugiado” se aplica a “todas aquellas personas que, debido a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado o a una opinión política, abandonan su país de origen y no pueden o no desean acogerse a la protección de ese país”<sup>136</sup>. Por persecución, “se entiende la violación sostenida o sistemática de los derechos humanos básicos de que es objeto una persona o conjunto de ellas, y que es demostrativa de una falla de la protección del Estado.”<sup>137</sup>

El vínculo legal entre los refugiados y los derechos humanos se encuentra en el Artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>138</sup>, que establece que “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y disfrutar de él, en cualquier país”<sup>139</sup>.

El asilo se define como “Refugio y protección que buscan y solicitan las personas, y deben brindar los Estados [...], debido a la persecución que sufren en diferentes formas, ya sea en su propio país o en el que tengan su residencia habitual”<sup>140</sup>. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), establece que el asilo se refiere a “todas las actividades protectoras emprendidas por un Estado en beneficio de

---

<sup>135</sup> Jeff Crisp. “Refugees and the Global Politics of Asylum”, en Sarah Spencer. *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*. Blackwell Publishing, Massachusetts, Estados Unidos de América, 2003, p. 75.

<sup>136</sup> Edmundo hernández-Vela Salgado, *op. cit.* p. 1030.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 1031.

<sup>138</sup> Gary G. Troeller. “Refugees in International Relations”, en Newman, Edward; van Salem, Joanne (editores). *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*. United Nations University Press, Hong Kong, 2003, p. 53.

<sup>139</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*, p. 1033. NOTA: “Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.” *Ibidem*.

<sup>140</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*, vol. I, p. 47.

aquellos que han encontrado refugio en su territorio”, y que implica una protección constante en condiciones que permitan al refugiado establecerse e integrarse en su nueva comunidad<sup>141</sup>.

Sin embargo, como queda estipulado en la Declaración sobre asilo territorial adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1967 (Resolución 2312)<sup>142</sup>, “La concesión de asilo territorial por el Estado no es otra cosa que el ejercicio de la soberanía territorial [...] y el Estado territorial tiene la facultad discrecional de otorgarlo o no”<sup>143</sup>. En este sentido, todavía prevalece el criterio de que el asilo se trata de un derecho de las personas, y no de un deber de los Estados de otorgarlo o concederlo<sup>144</sup>. Lo que en la práctica quiere decir que las personas tienen el derecho a buscar asilo sin garantía de que les sea concedido. El derecho a buscar asilo continúa siendo en muchos casos un derecho ficticio.

Todo lo anterior nos lleva a conclusiones importantes. A primera vista, pareciera que el Derecho internacional vela tanto por la soberanía estatal como por la “soberanía individual”. La soberanía del Estado queda protegida por la obligación de los otros Estados de respetar su integridad territorial y por la prohibición de que éstos intervengan en sus asuntos internos. A nivel individual, es decir, del ser humano, los derechos humanos cumplirían una función similar, éstos aseguran un grado mínimo de autonomía para el individuo y se le otorga la opción de salida de su país<sup>145</sup>.

Pero, en la práctica, en materia de migración forzada o involuntaria, no existe una armonía real entre soberanía estatal e individual sino que prevalece la primera sobre la segunda. El derecho humano a emigrar, a salir de su país, no ha sido complementado o correspondido por el derecho a inmigrar. El Derecho internacional reconoce el poder de los Estados para controlar la composición de su población, dejando así en el aire al derecho a

---

<sup>141</sup> *Ibidem*.

<sup>142</sup> *Ibid.* p. 48.

<sup>143</sup> Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 258-259.

<sup>144</sup> Edmundo Hernández-Vela, *op. cit.*, p. 47.

<sup>145</sup> Gregor Noll. “Securitizing sovereignty? States, refugees, and the regionalization of international law”, en en Newman, Edward; van Salem, Joanne (editores). *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*. United Nations University Press, Hong Kong, 2003, p. 277.

dejar su país en busca de asilo, pues no tiene posibilidades de concretarse si no se tiene a donde ir<sup>146</sup>.

En otras palabras, pareciera que la seguridad del Estado y la seguridad humana son incompatibles, y que en la realidad prevalece la primera a expensas de la segunda. Esto es precisamente lo que se establece en la hipótesis de esta tesis. Los Estados, en materia de política migratoria, anteponen su seguridad nacional a la protección de los derechos humanos, de los refugiados en el caso que nos incumbe, y en vista de que éstos son considerados como una amenaza a su seguridad, los Estados intentan evitar que estas personas lleguen a su territorio mediante el fortalecimiento del control migratorio. Más adelante en este capítulo se explicará porqué los refugiados son vistos como una amenaza y cuáles son las medidas que los Estados implementan con el fin de evitar su llegada y de eludir la responsabilidad que tienen de acogerlos.

Con el fin de que haya claridad en cuanto a los términos que se utilizarán en este apartado se definirá al solicitante de asilo como toda persona “que ha solicitado protección internacional y cuya solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado aún no ha sido determinada. Sin embargo, es importante señalar que una persona es refugiada si cumple con los criterios establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. El reconocimiento formal [...] del estatuto de refugiado no crea la condición de refugiado, sino que la confirma. Como parte de su obligación de proteger a los refugiados que están en su territorio, el país de asilo normalmente es responsable de determinar si un solicitante de asilo es un refugiado o no. Esta responsabilidad está frecuentemente incorporada en la legislación nacional del país y en el caso de los Estados Partes se deriva de la Convención de 1951.”<sup>147</sup>

Como se explicará más adelante, existen personas que solicitan asilo sin ser refugiados, son migrantes económicos que intentan utilizar la vía legal

---

<sup>146</sup> *Ibidem*.

<sup>147</sup> ACNUR. *Niveles y tendencias de asilo en países industrializados 2009* [en línea], Naciones Unidas, 23 de marzo del 2010, p. 3, Dirección URL: [<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7736.pdf>], [consultado el 30 de marzo del 2010].

abierta a los refugiados para asegurar su estancia en determinado territorio. Estas solicitudes se denominan solicitudes de asilo ilegítimas.

Para los fines de esta investigación se ha optado por apegarse a la definición de refugiado y de asilo utilizadas por las Naciones Unidas, no obstante, es importante mencionar que cada vez se hace más difícil categorizar a las personas como refugiados o migrantes económicos, ya que las personas migran de acuerdo a un conjunto complejo de factores – amenazas y oportunidades-. Existen trabajos académicos muy interesantes que hablan de refugiados económicos o ambientales, pero no se hará referencia a ellos por no entrar dentro de la delimitación de esta investigación.

### *2.1.2. Asilo: contexto internacional*

---

El tema de los refugiados ha adquirido auge en las últimas décadas, sin embargo, ello no quiere decir que el número de refugiados esté en aumento, al contrario, las estadísticas demuestran que la población total de refugiados en el mundo ha declinado en años recientes: de 15 millones en 1995 a alrededor de 12 millones en el 2002<sup>148</sup>. No obstante, la cuestión del desplazamiento humano ha adquirido particularidades nuevas e importantes desde el fin de la Guerra Fría que enfrenta a la comunidad internacional a nuevos desafíos.<sup>149</sup>

En primer lugar, es necesario hacer la distinción entre refugiados y desplazados. La diferencia entre refugiado y desplazado es que el segundo no cruza fronteras internacionales al desplazarse sino que se reubica dentro de su propio país, normalmente porque no puede, o en algunos casos no quiere, buscar asilo en otro Estado. Aunque el número de refugiados haya declinado, el número total de desplazados por persecución, violencia y conflictos armados parece haber incrementado sustancialmente. En 2003

---

<sup>148</sup> Jeff Crisp, *op. cit.*, p. 75.

<sup>149</sup> *Ibidem.*

existían alrededor de 25 millones de personas desplazadas dentro de su propio país, cerca de la mitad de esta cifra en África.<sup>150</sup>

Debido a que esta investigación se centra en los países receptores de solicitantes de asilo, se proporcionarán datos más actuales y específicos de los refugiados, dejando de lado, no por ser menos importantes a los desplazados. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en la publicación “Niveles y tendencias de asilo en países industrializados 2009”, explica que la existencia de un flujo creciente de solicitantes de asilo hacia los países industrializados es un mito y que las cifras se han mantenido estables en relación con 2008<sup>151</sup>.

En dicho informe, el ACNUR mide los niveles y tendencias de asilo en 44 países industrializados<sup>152</sup> y demuestra que, en comparación con 2008, el número de solicitantes de asilo en 2009 permaneció igual: 377, 000 solicitudes. Aunque existen disparidades regionales.<sup>153</sup>

El número de solicitudes de asilo se incrementó en 19 países y disminuyó en 25. La región nórdica se destacó registrando un incremento de 13% con 51,100 nuevas solicitudes, el número más alto en 6 años. En contraste, el número de solicitudes en el sur de Europa cayó 33% sumando 50,100 solicitudes. Esto fue el resultado de disminuciones significativas en Italia (-42%), Turquía (-40%) y Grecia (-20%)<sup>154</sup>.

Los afganos encabezaron la lista de solicitantes de asilo con 26, 800 demandas, lo que representa un aumento de 45% en relación a 2008. Los iraquíes se posicionaron en el segundo lugar con 24,000 demandas, mientras que los somalíes ocuparon el tercer lugar con 22,600 solicitudes de asilo. Les siguieron los rusos, chinos, serbios y nigerianos.<sup>155</sup>

Los Estados Unidos de América permanecieron como el destino

---

<sup>150</sup> *Ibid.*, pp. 75-76.

<sup>151</sup> Fatoumata Lejeune-Kaba. *Number of asylum-seekers remains stable over 2009, UNHCR figures show*, [en línea], UNHCR, March 23, 2010, Dirección URL: [<http://www.unhcr.org/4ba8d8239.html>], [consultado el 30 de marzo de 2010].

<sup>152</sup> El reporte anual del ACNUR analiza los niveles y tendencias de asilo en los 27 países de la Unión Europea más Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Islandia, Liechtenstein, Montenegro, Noruega, Serbia, Suiza, Turquía y la ex República Yugoslava de Macedonia. Aborda también a los Estados Unidos de América, Canadá, Australia, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea. *Ibidem*.

<sup>153</sup> *Ibidem*.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

principal de las solicitudes por cuarto año consecutivo. Se le atribuyeron 13% de las solicitudes sumando un estimado de 49,000 personas, la mayoría procedentes de China. El segundo destino fue Francia, recibiendo 42,000 solicitudes nuevas en 2009, un aumento de 19% en relación a 2008. Esto se debió principalmente al incremento de demandas de ciudadanos de Serbia originarios predominantemente de Kosovo.<sup>156</sup>

Canadá, aunque continúa siendo el tercer lugar en países receptores de solicitudes de asilo, tuvo una disminución de 10% con una cifra de 33,000 tras una reducción de demandas de mexicanos y haitianos. (Con el terremoto de enero en de 2010 en Haití, el número de solicitudes por parte de haitianos volvió a aumentar). Le sigue el Reino Unido con 29,800 solicitudes, número menor al del año anterior. Las demandas en Alemania aumentaron en un 25% con 27,600 solicitudes. Estos cinco países (Estados Unidos, Francia, Canadá, Reino Unido y Alemania) recibieron 48% del total de solicitudes registradas en 2009.<sup>157</sup>

En términos de las regiones de origen de los solicitantes, cerca de la mitad de los 377,000 provinieron de Asia y de Oriente Medio (45%), seguido de África (29%), Europa (15.5%) y América (9%).<sup>158</sup>

Otra de las características nuevas del fenómeno de desplazados a raíz de la Guerra Fría, además de que el número de refugiados se mantiene estable mientras que el número de desplazados internos (los que se reubican dentro de su propio país) aumenta, es que las causas que llevan a las personas a desplazarse parecen haber cambiado.

Cuando el ACNUR fue creado a principios de la década de los 50 del siglo pasado, los refugiados europeos que protegía eran principalmente personas que huían de la persecución de regímenes fascistas o comunistas. La persecución política de desertores y grupos minoritarios continúa siendo una importante causa del movimiento de refugiados, sin embargo, en años recientes, los desplazamientos más notorios de personas han tenido lugar en países afectados por conflictos armados y violencia social, como en Afganistán, Burundi, Colombia, Liberia, Sierra Leona y Somalia. Ya sea como

---

<sup>156</sup> *Ibidem.*

<sup>157</sup> *Ibidem.*

<sup>158</sup> *Ibidem.*

consecuencia de la guerra o como parte de la estrategia, implementada por los gobiernos u otras entidades, que consiste en utilizar el desplazamiento de personas como un arma de guerra con el objetivo de repeler a sus enemigos o grupos específicos de la población de quienes no se percibe una lealtad garantizada<sup>159</sup>.

Esta estrategia militar, además de infligir gran sufrimiento a la población, permite que los protagonistas del conflicto armado obtengan control del territorio y aseguren que esté poblado por sus aliados étnicos o políticos. Es por esta razón que las guerras en la ex Yugoslavia, particularmente Bosnia-Herzegovina, provocaron un movimiento de personas tan masivo.<sup>160</sup>

Del mismo modo, tras el genocidio en Rwanda se planeó un éxodo masivo de personas no por el ejército victorioso de los rebeldes Tutsi sino por los líderes derrotados del régimen Hutu. Al perder las riendas del poder, estos líderes incitaron a más de un millón de rwandeses a dejar su país y establecerse en los campamentos asistidos por la comunidad internacional en el Este de Zaire y en Tanzania. El objetivo de la estrategia era privar a la nueva administración de una población a la cual gobernar y establecer grandes concentraciones de exiliados en las fronteras para organizar desde ahí una campaña de intimidación y desestabilización.<sup>161</sup>

### 2.1.3. Tendencias actuales en materia de asilo

---

El ACNUR se enfrenta hoy en día con un serio problema: una voluntad decreciente por parte de los Estados para admitir y hospedar grandes cantidades de refugiados. Ya desde 1995 podía observarse este fenómeno. En ese año, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata, comentó que era claro que muchos países estaban cerrando sus fronteras a los refugiados, mientras que otros, más sutilmente introducían leyes y procedimientos que en la práctica negaban la

---

<sup>159</sup> Jeff Crisp, *op. cit.*, p. 76.

<sup>160</sup> *Ibidem.*

<sup>161</sup> *Ibidem.*

admisión de refugiados a su territorio. “La amenaza al asilo”, observó, “ha adquirido un carácter global”.<sup>162</sup>

Desde entonces, la situación no ha mejorado. En años recientes, varios países han negado asilo o dado asilo limitado a personas huyendo de conflictos armados. Por ejemplo, Pakistán, concedió asilo a millones de refugiados afganos a lo largo de la década de los 80 y 90 del siglo XX, sin embargo, a finales de 2001, implementó una política migratoria restrictiva durante la guerra de Estados Unidos contra los talibanes. Países africanos, como Tanzania, con una tradición liberal en cuanto a política de asilo, ahora dejan muy claro que quieren que los refugiados regresen a sus lugares de origen lo antes posible, cuando antes albergaban a grandes cifras de refugiados en su territorio y les concedían residencia por tiempos prolongados. Esta es una tendencia muy marcada tanto en los países en vías de desarrollo como en los industrializados.<sup>163</sup>

#### *2.1.3.1. Voluntad decreciente a otorgar asilo: países en desarrollo*

En cuanto a los países en vías de desarrollo, éstos privan a los refugiados de sus derechos básicos al recluirllos en campamentos remotos en las áreas fronterizas en donde no tienen posibilidad de convertirse en autosuficientes o de integrarse con la población local. La creciente renuencia por parte de estos países a conceder asilo es resultado de varias tendencias políticas y económicas.<sup>164</sup>

En las décadas de 1960 y 1970, muchas personas buscaban asilo como consecuencia de las luchas por la independencia y de guerras de liberación nacional y eran, por lo tanto, bienvenidos en los países vecinos que compartían experiencias similares. La prosperidad relativa de muchas ex colonias en los primeros años de su independencia coincidía con números modestos de refugiados, lo que permitía a estos Estados receptores sobrellevar los costos de los flujos de refugiados sin demasiadas dificultades. Estas condiciones favorables para el asilo se consolidaban aún más por la

---

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>163</sup> *Ibidem.*

<sup>164</sup> *Ibidem.*

generosa ayuda internacional. Existía un acuerdo implícito que consistía en que los Estados de regiones en desarrollo admitían a los refugiados y les concedían tierras que pudieran habitar, mientras que los países occidentales industrializados, proveían el financiamiento –necesario para alimentar, albergar, educar y proveer servicios de salud a la población exiliada– canalizado por el ACNUR. A la vez que esto significaba un gesto humanitario importante, esta asistencia financiera desempeñaba un papel útil en los esfuerzos por parte de los países occidentales para establecer relaciones amistosas con los países en desarrollo y contener así la amenaza del comunismo.<sup>165</sup>

Desde la década de 1980, las condiciones prevalecientes en las décadas de 1960 y 1970 han ido cambiando. La escala y velocidad de los movimientos de refugiados han ido en aumento como resultado de las nuevas formas de conflicto armado y violencia social que prosperaron al terminar la Guerra Fría. La nueva generación de refugiados, que no se compone de víctimas de luchas anti-coloniales, no siempre obtiene simpatía por parte de los Estados receptores.<sup>166</sup> Además de que estos Estados, como Malawi y Pakistán, empezaron a sentir que su generosidad era rápidamente olvidada por la comunidad internacional. Una vez que la emergencia había pasado o que los refugiados habían regresado a sus lugares de origen, estos países eran dejados a su suerte para enfrentar el impacto ambiental y económico de la afluencia de refugiados.<sup>167</sup>

Al mismo tiempo, estos países se veían inmersos en una amplia gama de problemas internos de carácter económico y social: grandes niveles de crecimiento demográfico y desempleo, niveles decrecientes de asistencia oficial al desarrollo, degradación ambiental, la pandemia VIH/SIDA, y la imposición de programas de ajuste estructural que llevó a recortes del gasto público, servicios y empleo. No sorprende que en este contexto, la población local empezara a resentir el hecho de que los refugiados recibieran comida gratuita, educación, servicios de salud y otros servicios esenciales por parte de la comunidad internacional.

---

<sup>165</sup> *Ibidem.*

<sup>166</sup> *Ibidem.*

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 78.

Otro factor que contribuyó a que los Estados cambiaran de actitud frente al otorgamiento de asilo es el desarrollo de la política a nivel nacional. Antes de la década de los noventa, los gobiernos autoritarios y de un solo partido eran relativamente libres para ofrecer asilo a grandes poblaciones de refugiados cuando consideraban que dicha acción política era consistente con sus intereses. Pero con el fin de la Guerra Fría y con la introducción de sistemas políticos plurales en muchas partes del mundo, la cuestión de los refugiados ha adquirido un significado político distinto.<sup>168</sup>

Tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, los gobiernos y los partidos de oposición, tienden a movilizar el apoyo popular promoviendo sentimientos nacionalistas y xenofóbicos, y culpando a los migrantes indocumentados, refugiados y solicitantes de asilo de los males que aquejan a sus países.<sup>169</sup>

#### *2.1.3.2. Voluntad decreciente a otorgar asilo: países industrializados*

Es importante mencionar que en gran medida fueron los países industrializados los que promovieron el debilitamiento del compromiso con la protección del derecho de asilo y de los refugiados. Dichos países tomaron el liderazgo en el intento por mantener a los refugiados y a los solicitantes de asilo alejados de su territorio y al hacerlo impusieron el ejemplo para otros Estados en otras partes del mundo que estaban menos posicionados para asumir la responsabilidad de proteger a estas personas y sus derechos.<sup>170</sup>

Con el fin de la Guerra Fría, los países industrializados tenían menos interés político en financiar programas generosos de asistencia para los refugiados. Muchas de las poblaciones más grandes de refugiados se encontraban en países de poca significancia geopolítica que no se beneficiaron por la expansión de la economía global.<sup>171</sup>

Estas afirmaciones concuerdan con lo expuesto en el primer capítulo, en el que se estableció que en materia de política migratoria (que

---

<sup>168</sup> *Ibidem.*

<sup>169</sup> *Ibidem.*

<sup>170</sup> *Ibid.*, pp. 77-78.

<sup>171</sup> *Ibid.*, p. 78.

incluye las políticas de asilo) los Estados actúan maximizando su seguridad nacional y en concordancia con sus intereses. Una vez que la amenaza del comunismo desapareció, los países occidentales industrializados tenían poco interés en proteger o fomentar relaciones amistosas con países que no eran relevantes para su seguridad. Como se explicó también en el primer capítulo, los Estados definen cuáles son los aspectos relevantes para su seguridad de acuerdo al contexto político, social y económico (tanto interno como internacional) en el que se encuentran inmersos. Hoy en día, en un mundo globalizado, el control de la migración es considerado como un aspecto fundamental para proteger la soberanía de los Estados y su seguridad en términos económicos y sociales, sin dejar atrás la cuestión del terrorismo —y, como se intenta demostrar, este fortalecimiento del control migratorio está llevando hacia la disminución de la voluntad de los Estados para acoger refugiados. Más adelante se hablará más detalladamente acerca de la relación entre migración, asilo y seguridad.

#### *2.1.3.3. Acción humanitaria: ¿solución al problema de los refugiados?*

Hasta ahora, se ha establecido que existe una renuencia creciente a otorgar asilo, pero ¿cuál es el nuevo enfoque con el que la comunidad internacional planea abordar el problema de los desplazados? Después de todo es un problema que está ahí y no puede ser ignorado, pues hacerlo tendría consecuencias para la paz y seguridad internacionales.

Es necesario destacar que hasta ahora la comunidad internacional se ha enfocado en la responsabilidad que tienen los Estados receptores de solicitantes de asilo más que en la responsabilidad de los Estados que generan grandes desplazamientos de personas.<sup>172</sup> La diferencia de enfoque que existe antes y después de la Guerra Fría radica en el tipo de ayuda que los Estados receptores están dispuestos a dar para afrontar este problema y bajo qué circunstancias.

Antes de la década de los noventa, el ACNUR y otras agencias de alivio a los refugiados se dedicaban casi exclusivamente a los

---

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 79.

desplazamientos a través de las fronteras. Consecuentemente, empezaron a enfocar sus operaciones en los países de asilo, en donde las condiciones prevalecientes eran seguras y estables. La acción humanitaria en áreas afectadas por el conflicto era más bien dominio del Comité Internacional de la Cruz Roja.<sup>173</sup>

Durante los años noventa, pareció que se adoptaría un camino nuevo. El ACNUR comenzó a trabajar en los países de origen y en las áreas en conflicto armado. Este desarrollo puede adjudicarse a los siguientes factores: la voluntad decreciente por parte de los Estados de admitir grandes cantidades de refugiados; el crecimiento del número de desplazados internos que necesitan atención dentro de los mismos países de origen en conflicto; y el surgimiento de los conceptos de *seguridad humana* y *responsabilidad de proteger* que llevaron a la reinterpretación de la noción tradicional de soberanía permitiendo una mayor intervención internacional en los asuntos de Estados inestables.

En este sentido, la respuesta internacional al problema de los refugiados se volvió menos orientada hacia el exilio y más encaminada a ofrecer ayuda humanitaria en el país de origen.<sup>174</sup> Es decir, que al finalizar la Guerra Fría, los Estados receptores cambiaron su forma de abordar el problema. Pasaron de implementar políticas abiertas a la admisión de refugiados a políticas más restrictivas en la materia pero otorgando, en cambio, mayor ayuda para las acciones humanitarias en los países de origen organizadas principalmente por el ACNUR.

Sin embargo, no pasó mucho tiempo antes de que se manifestaran los problemas asociados con la intervención. En Somalia, Estados Unidos y otras fuerzas externas enfrentaron intensa hostilidad local; en Bosnia, las tropas de las Naciones Unidas se mostraron evidentemente incapaces de brindar protección adecuada a los grupos minoritarios; en Liberia, el mismo personal de la operación de mantenimiento de la paz proveniente de África occidental infligió violaciones a los derechos humanos de la población local; así como en Rwanda en donde no se actuó a tiempo para evitar el genocidio. No

---

<sup>173</sup> *Ibidem.*

<sup>174</sup> *Ibidem.*

sorprende que el entusiasmo por este tipo de iniciativas comenzara a desgastarse. Las operaciones de este tipo no han sido abandonadas por completo, pero parece claro que en el futuro se realizarán dichos despliegues en aquellas situaciones en las que coincidan las preocupaciones humanitarias con los intereses geopolíticos de los Estados occidentales.<sup>175</sup>

El problema con la acción humanitaria es que puede no ser vista como una actividad neutral o imparcial. El personal de las agencias que brindan ayuda humanitaria puede ser identificado con el enemigo y atacado por los grupos que participan en el conflicto, estos grupos pueden apropiarse de los bienes de las agencias y pueden pedir que se satisfagan sus demandas a cambio de regresarles una parte de sus provisiones de auxilio. También se presentan dilemas morales como en Bosnia-Herzegovina en donde el ACNUR temía que si ayudaba a las minorías a huir del peligro, estaría facilitando el proceso de limpieza étnica en la región. Otro ejemplo del dilema moral, fue cuando el ACNUR, al asistir los campamentos de refugiados rwandeses en Tanzania y en Zaire, protegía también a los perpetradores del genocidio que en ellos se albergaban.<sup>176</sup>

En otras palabras, la acción humanitaria como respuesta al problema de los refugiados está lejos de brindar una solución universal. Como se mencionó al principio de este apartado, el enfoque se sigue poniendo en la responsabilidad que tiene la comunidad internacional, como las Naciones Unidas y los Estados receptores de solicitudes de asilo, y no en la responsabilidad de aquellos que generan los desplazamientos. Muy poco se ha hecho para establecer el principio de que tanto los actores estatales como los no estatales tienen la responsabilidad de evitar acciones que obliguen a las personas a desplazarse. Este principio se invoca en relación a líderes que han sido derrotados pero no en relación a los que permanecen en el poder.<sup>177</sup>

Para concluir si la ayuda humanitaria es una solución viable al problema de la renuencia de los Estados a otorgar asilo, hay que resaltar que ésta puede ayudar a satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones más vulnerables, disminuir los niveles de tensión e incluso limitar las

---

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>176</sup> *Ibid.*, pp. 80-81.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 79

violaciones a los derechos humanos al actuar como testigo internacional y, de esta forma, quizá, se puede reducir el número de personas que buscan huir de su país hacia zonas más seguras, pero la acción humanitaria no puede por sí misma terminar las guerras, obligar a los grupos rebeldes y gobiernos a sentarse a negociar o proteger a civiles enfrentados a fuerzas determinadas a destruirlos o desplazarlos.<sup>178</sup>

En este sentido, se concluye que en la actualidad no basta con brindar apoyo a las acciones de ayuda humanitaria en aquellas áreas en conflicto que generen importantes desplazamientos de personas, sino que se requiere de una solución integral y aceptar que el asilo continúa siendo necesario para proteger los derechos humanos. De ahí deriva la urgencia por comprender las causas por las cuales los Estados se muestran cada vez más renuentes a brindar asilo e incluso establecen medidas de control migratorio que evitan que los solicitantes de asilo lleguen a su territorio.

## **2.2. REFUGIADOS Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO**

---

### *2.2.1. Refugiados y la seguridad del Estado*

---

De acuerdo a lo que se ha planteado hasta ahora, los gobiernos deciden su política migratoria pensando en la protección de su seguridad nacional. Consideran a la migración como una amenaza cuando ésta escapa a su control, como es el caso de la migración indocumentada, porque entonces el Estado no está ejerciendo su soberanía para decidir quiénes entran a su territorio, además de las teorías que sugieren que los migrantes indocumentados representan una amenaza para el bienestar de la sociedad, ya que aumentan el desempleo, subempleo e inestabilidad social. Pero aún no se ha explicado de qué forma se relaciona esto con los refugiados y con los solicitantes de asilo. ¿Por qué son vistos como una amenaza por los Estados?

---

<sup>178</sup> *Ibid.* p. 81

Los refugiados y solicitantes de asilo son vistos como una amenaza por los Estados occidentales por varias razones. La más obvia es que se considera que representan una amenaza terrorista. Desde los ataques en contra de los Estados Unidos en septiembre del 2001, esta tendencia se ha exacerbado. Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados se han establecido barreras, legales y físicas, para detener los flujos de refugiados y de solicitantes de asilo.

Los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 sirvieron de evidencia para entender la relación entre desplazamientos humanos y seguridad internacional. Se demostró que las conexiones entre los talibanes y al-Quaida tienen sus orígenes en los campamentos de refugiados en Pakistán. Las poblaciones desposeídas, como los desplazados y refugiados, son un terreno potencial para el surgimiento de movimientos políticos radicales. Es por ello que refugiados y solicitantes de asilo son considerados como una fuente de inestabilidad y como posibles fuentes de terrorismo. Además de que terroristas podrían hacerse pasar por solicitantes de asilo para entrar a un territorio determinado con fines adversos a la seguridad del Estado que los recibe.<sup>179</sup>

Sin embargo, realmente existe muy poca evidencia empírica que compruebe el vínculo entre asilo y terrorismo. Los perpetradores de los atentados del 11 de septiembre, por ejemplo, ingresaron a los Estados Unidos, no como solicitantes de asilo, sino en calidad de estudiantes<sup>180</sup>. En otras palabras, considero que es verdad que puede darse un vínculo entre desplazamientos humanos y terrorismo, no obstante, la razón de fondo que ha llevado a impedir la llegada de solicitantes de asilo, tanto legítimos como ilegítimos, en los países industrializados se encuentra en la relación que tiene el asilo con la migración indocumentada como se explicará a continuación.

El terrorismo ha sido explotado por los políticos como pretexto para restringir la entrada de refugiados y solicitantes de asilo en su país, siendo en

---

<sup>179</sup> Edward Newman. "Refugees, international security, and human vulnerability: Introduction and survey" en Newman, Edward; van Salem, Joanne (editores). *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*. United Nations University Press, Hong Kong, 2003, p. 10.

<sup>180</sup> *Ibidem*.

parte un motivo auténtico, pero en parte estrategia política para obtener el apoyo de la opinión pública. Además de que la tendencia a restringir la llegada de solicitantes de asilo tiene sus orígenes desde finales de la Guerra Fría, lo que indica que esta motivada por algo más que por los ataques terroristas a principios del siglo XXI. Como se explicó en el primer capítulo, la manera en la que se percibe la seguridad de un Estado depende de un contexto político, económico y social amplio. En la actualidad, en un mundo cada vez más globalizado, en el que se percibe la pérdida de terreno del Estado en distintos ámbitos económicos dominados ahora cada vez más por las empresas transnacionales, en el que hay libre flujo de mercancías, servicios y capital, el control de los flujos de las personas a través de las fronteras se ha convertido en el último baluarte de la soberanía. El control de la composición de la población de un Estado se considera necesario para asegurar que los beneficios de la economía capitalista sean aprovechados por los grupos en el poder.

### *2.2.2. Refugiados y migración indocumentada*

---

Los Estados, al ejercer su soberanía, deciden quiénes y bajo qué circunstancias pueden entrar a su territorio, siempre tomando en cuenta su seguridad nacional. Ello implica proteger la integridad del Estado, es decir, la soberanía misma, y velar por que las personas migrantes que se admiten contribuyan a la consecución de sus objetivos e intereses, como el desarrollo del país en todos los órdenes.

Esto viene a relacionarse con la creciente renuencia por parte de los Estados receptores a admitir solicitantes de asilo debido a dos fenómenos que han venido desarrollándose en las últimas décadas, relacionados con el creciente vínculo entre asilo y migración indocumentada: 1) los migrantes económicos, al verse cada vez más restringidas las vías legales para migrar a los países industrializados, hacen uso de la vía abierta a los refugiados presentando solicitudes de asilo ilegítimas, es decir, migrantes indocumentados recurren al asilo sin ser refugiados; 2) los refugiados, por las

mismas condiciones en las que viven, muchas veces se ven forzados a llegar a sus destinos, en donde esperan ser admitidos como asilados, sin la documentación necesaria, es decir, que confluyen con los migrantes indocumentados considerados como una amenaza. Ambos fenómenos contribuyen a perjudicar la opinión pública que se tiene de los solicitantes de asilo, asociados ahora con el abuso del derecho de asilo y con los migrantes indocumentados.

#### *2.2.2.1. Abuso del derecho al asilo*

Debido a que las formas para migrar legalmente en busca de una mejor calidad de vida (migración económica o voluntaria) son cada vez más restringidas, se ha extendido la práctica de solicitar asilo aunque en realidad no se cumpla con las características atribuidas a los refugiados, es decir, que no se sufra persecución ni temor de persecución, pero se declara lo contrario para conseguir la entrada a aquellos países en donde se cree hay mejores oportunidades de empleo.

Además, a los Estados industrializados les ha costado mucho trabajo establecer mecanismos eficaces para procesar las solicitudes de asilo. Este problema se ha manifestado de varias formas como la acumulación de solicitudes en espera, retrasos en la determinación del estatus mientras los solicitantes viven en el país dependiendo de programas de asistencia social, el fracaso para remover o deportar a las personas cuyas solicitudes han sido rechazadas y las constantes amnistías para regularizar a los migrantes indocumentados.

Como se verá en el tercer capítulo de esta tesis, Canadá es un ejemplo de país industrializado en el que se presentan estas dificultades. Por un lado, estas dificultades han hecho del asilo una propuesta más atractiva y relativamente poco riesgosa para los migrantes. Por el otro lado, han comunicado una imagen de incompetencia gubernamental.<sup>181</sup> Esta situación ha provocado una opinión pública hostil hacia los solicitantes de asilo. Todo ello ha sido corrosivo para la sociedad, aumentando los niveles de xenofobia

---

<sup>181</sup> Jeff Crisp, *op. cit.*, p. 83.

y discriminación.

En otras palabras, la globalización ha contribuido a que las personas estén más concientes de las condiciones de vida en otras partes del mundo y a que aumente el número de personas que migran en busca de mejores oportunidades, sin embargo, las políticas migratorias de los países receptores se vuelven cada vez más restrictivas, incitando así a las personas migrantes a optar por vías ilegales o a solicitar asilo ilegítimamente, lo que a su vez contribuye a que los solicitantes de asilo sean vistos como una amenaza a la seguridad nacional de los países receptores. Se ha extendido la idea de que se abusa del derecho a buscar asilo, de que personas “indeseadas” (a quienes no se les daría permiso para entrar al país receptor por la vía legal) se abren camino solicitando asilo fraudulentamente abusando después de los programas de asistencia social financiados por los contribuyentes.

La migración parece ser aceptada por el electorado, siempre y cuando se dé en cantidades modestas, de manera ordenada y que no ejerza demasiado peso sobre las finanzas públicas. Por el otro lado, la migración parece no ser apreciada cuando involucra grandes cantidades de personas que entran al país de manera irregular o cuando estas personas no aparentan aportar financieramente ni socialmente a la sociedad. La reacción del público parece ser aún más negativa cuando los migrantes o solicitantes de asilo provienen de tierras lejanas asociadas con el terrorismo o con el Islam.<sup>182</sup>

#### *2.2.2.2. Refugiados o migrantes indocumentados*

La mayoría de las personas que huyen de la persecución, conflictos y violencia, abandonan sus hogares y se reubican dentro de su propio país convirtiéndose en desplazados internos o buscan asilo en calidad de refugiados en Estados vecinos o cercanos. Sin embargo, algunas personas buscan seguridad en Estados industrializados más lejanos en Europa occidental o Norte América. Al hacerlo, se incorporan a una corriente más amplia de migrantes internacionales cuyo objetivo es encontrar una mejor

---

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 82.

calidad de vida, un trabajo o reunirse con familiares o miembros de su comunidad ya establecidos en estas partes del mundo. De hecho, se ha vuelto cada vez más difícil distinguir entre refugiados y migrantes económicos, pues en muchos casos las personas se trasladan de un país a otro motivadas por un conjunto complejo de amenazas y oportunidades que dificulta su categorización como migrantes voluntarios o involuntarios.<sup>183</sup>

Un ejemplo de lo anterior es que una persona puede verse obligada a huir de su país para sobrevivir, lo que la convierte en una persona migrante involuntaria, pero al escoger migrar a un país más desarrollado que otro, podría decirse que está escogiendo voluntariamente un destino con mejor calidad de vida.

Pero, más allá de los motivos por los cuales la gente migra, lo que se busca decir en este apartado es que los refugiados muchas veces, al trasladarse de su país de origen al de destino lo hacen de forma indocumentada. Lo que quiere decir que, desde el punto de vista de los Estados receptores, no existe diferencia entre los migrantes económicos indocumentados y los refugiados que llegan a su territorio por vías ilegales. Es importante aclarar que esto es el caso antes de que los refugiados presenten su demanda de asilo, pues una vez que se presenta la demanda, el Estado tiene responsabilidades específicas ante ellos.

En otras palabras, cuando los refugiados se encuentran en el proceso de traslado de un país a otro de forma indocumentada, los Estados receptores los tratarán como indocumentados tratando de evitar su llegada pues como ya se ha explicado, en nombre de la protección de la seguridad estatal, los Estados buscan controlar quienes entran a su territorio procurando que se trate de personas que aporten al desarrollo del país. En este sentido, por caer bajo la categoría de indocumentados, estos refugiados son considerados como una amenaza.

El punto central del problema de los refugiados es precisamente que ante el Derecho internacional, los Estados tienen la libertad de bloquear el acceso a su territorio y evitar así situaciones en las que personas en la necesidad de protección invoquen la Convención de Ginebra u otras normas

---

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 81.

del régimen internacional de los derechos humanos. Las personas se encuentran así a la merced de la voluntad de los Estados que en su afán de controlar los movimientos migratorios dificultan que se ejerza el derecho de asilo.

Se concluye entonces que los refugiados se enfrentan a grandes obstáculos: en primer lugar, para llegar a los Estados en donde esperan solicitar asilo, tienen que luchar contra los esfuerzos de estos Estados encaminados a impedir que lleguen a su territorio; en segundo lugar, si es que lograron llegar a su destino y presentar una solicitud de asilo tienen que enfrentarse a los prejuicios que existen en su contra debido al abuso del derecho de asilo explicado anteriormente.

### **2.3. EL DERECHO DE ASILO BAJO AMENAZA: HACIA UN MAYOR CONTROL MIGRATORIO Y MENOS PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS**

---

#### *2.3.1. Medidas de control*

---

##### *2.3.1.1. Propuestas humanitarias*

El vínculo existente entre refugiados y migrantes indocumentados, que ha llevado a que los solicitantes de asilo sean vistos como una amenaza a la seguridad de los Estados industrializados, ha conducido a que estos últimos busquen alternativas para no tener que lidiar con la llegada repentina de solicitantes en su territorio. Una de ellas -la acción humanitaria- ya se mencionó anteriormente, no obstante, ha habido otras propuestas, entre las que destacan las siguientes: el otorgamiento de asistencia al desarrollo, reducción de la deuda externa y el fomento del respeto a los derechos humanos y de buenas prácticas de gobierno en los países de origen para reducir las causas que incitan a las personas a migrar; la apertura de mayores canales legales para trabajadores migrantes, como programas de trabajo temporal; campañas de información para disminuir las expectativas

poco realistas de los migrantes potenciales; y la introducción de un programa de “visas humanitarias” para facilitar que las personas que se consideren en peligro puedan solicitar asilo desde las embajadas en sus países de origen y no se vean en la necesidad de trasladarse sin la documentación necesaria que los convierte en migrantes indocumentados y por lo tanto no bienvenidos.<sup>184</sup>

Aunque estas propuestas tienen su mérito, muestran grandes limitaciones. La evidencia sugiere que el fomento exitoso del desarrollo económico en los países de origen puede inicialmente conducir hacia niveles más altos -en vez de reducirlos- de emigración, como consecuencia de que las personas tienen un mayor acceso a recursos e información necesarios para dejar su país. En cuanto a la apertura de mayores canales legales, los expertos generalmente coinciden en que los países industrializados nunca podrán satisfacer la demanda de oportunidades de migración en países de menor desarrollo y que incluso, al abrir mayores canales se abrirán también nuevas redes sociales transnacionales que facilitarán más migración indocumentada. Finalmente, en cuanto a las “visas humanitarias”, puede ser que con este programa se elimine la necesidad de las personas de trasladarse de forma indocumentada para solicitar asilo en los países industrializados, sin embargo, resulta poco realista pensar que una persona o una familia bajo amenaza de persecución por su propio gobierno tenga la posibilidad de acercarse a una embajada con este propósito.<sup>185</sup>

Todo lo anterior, ha llevado a los Estados industrializados a enfocar sus esfuerzos en evitar o prevenir la llegada a su país de personas migrantes indocumentadas aunque tengan la intención de presentar una solicitud de asilo y aunque tal vez dicha solicitud sea legítima.<sup>186</sup>

Las medidas que han implementado incluyen requerimientos de visa, chequeos de documentación antes de abordar en los aeropuertos, así como medidas de intercepción de personas indocumentadas antes de su llegada al territorio y detención obligatoria de solicitantes de asilo.<sup>187</sup> Todas estas

---

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>185</sup> *Ibidem.*

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>187</sup> *Ibidem.*

medidas, que buscan ejercer un mayor control de las personas que entran en un territorio determinado, perjudican a los refugiados y dificultan que puedan ejercer el derecho de asilo.

Las medidas mencionadas han demostrado ser eficaces al disminuir y consecuentemente estabilizar el número de solicitudes de asilo en los países industrializados. No obstante, también hay evidencia que sugiere que estas medidas restrictivas simplemente incitan a los solicitantes de asilo y a otros migrantes a buscar nuevos destinos y nuevas rutas y que promueven un mayor uso de personas que se dedican al tráfico de migrantes. Lo que a su vez es preocupante porque dicha práctica está vinculada con otro tipo de actividades ilícitas como trata de mujeres y niños con fines sexuales, contrabando de drogas y armas e incluso terrorismo.<sup>188</sup>

En vez de mostrar un verdadero liderazgo en el tema, los gobiernos y partidos de oposición en varios países se han estancado en lo que parece una competencia por ver quién es más riguroso al detener a los solicitantes de asilo.<sup>189</sup> Todo parece indicar que los Estados prefieren pensar en términos del control de la migración (*migration management*) que tener que lidiar con la llegada espontánea de personas con la intención de presentar solicitudes.<sup>190</sup>

En 2001, en un momento en el que se acercaban elecciones en Australia y se necesitaba abordar algún asunto populista para generar apoyo público, un gran número de barcos provenientes de Indonesia comenzó a desembarcar solicitantes de asilo, de Afganistán e Irak, en las costas australianas. La política de asilo de Australia establecía que todos los solicitantes de asilo que llegaran al territorio por vías no autorizadas debían ser detenidas, pero cuando en agosto del 2001, el Tampa (una embarcación noruega) quiso desembarcar a un grupo de solicitantes de asilo que rescató de un naufragio, las autoridades australianas tomaron una postura todavía más estricta y se rehusaron a permitirles la entrada al país.<sup>191</sup>

Los solicitantes de asilo fueron enviados a Nauru, una isla en el

---

<sup>188</sup> *Ibid.*, pp. 82-83.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 85.

Pacífico, en donde los acomodaron en centros de detención administrados por la Organización Internacional para las Migraciones. Sus solicitudes fueron procesadas por el ACNUR; las personas que fueron admitidas fueron trasladadas a Australia o Nueva Zelanda, las que fueron rechazadas fueron regresadas a sus países de origen.<sup>192</sup>

El gobierno australiano justificó esta acción argumentando que el Derecho internacional no lo obligaba a desembarcar a estos solicitantes de asilo o evaluar sus solicitudes en su territorio. Además, hacía notar que Australia cuenta un programa de reasentamiento de refugiados que le facilita a las personas la entrada al país de manera segura y ordenada y que por lo tanto no había razón para darles ventaja a estas personas en perjuicio de aquellas que aplican debidamente desde sus países de origen.<sup>193</sup> Esto confirma la hipótesis que se plantea en este capítulo de que los refugiados son considerados como una amenaza cuando se ven relacionados con la migración indocumentada.

En Gran Bretaña en 2003, un informe fue presentado al Primer Ministro Tony Blair que proponía que en el futuro el Reino Unido no debía procesar solicitudes de asilo en su territorio, con la posible excepción de grupos especiales como niños, personas discapacitadas y políticos disidentes de alto perfil. Todos los demás solicitantes de asilo debían ser removidos del país. Algunos podrían ser enviados a centros de procesamiento regionales en las zonas limítrofes de la Unión Europea, como Albania o Croacia, en donde se evaluarían sus solicitudes. Otros podrían ser enviados a áreas protegidas en sus regiones de origen. La propuesta sugería también que el dinero que el gobierno del Reino Unido se ahorraría por no tener que procesar las solicitudes, lo invertiría en aumentar su contribución para la asistencia y protección de refugiados. La propuesta no ha sido implementada, pero es un antecedente que permite observar la tendencia ideológica en torno al tema en dicho país.<sup>194</sup> Lo que quieren es que los refugiados procesen sus solicitudes de asilo antes de trasladarse a su territorio, de este modo se tendría un mayor control de los movimientos migratorios.

---

<sup>192</sup> *Ibidem.*

<sup>193</sup> *Ibidem.*

<sup>194</sup> *Ibid.*, pp. 85-86.

### 2.3.1.2. Intervención, aislamiento y paliación

Las medidas que los Estados implementan para reducir el número de solicitantes de asilo en su territorio pueden clasificarse entonces en tres categorías: intervención (*intervention*), aislamiento (*insulation*) y paliación (*palliation*).<sup>195</sup>

La intervención ya fue ampliamente desarrollada. Tiene que ver con acción diplomática, humanitaria o militar, pero siempre ahí en donde estén en juego los intereses y la seguridad de los poderosos.

En lo que se refiere a las medidas de aislamiento, un Estado puede decidir mantenerse aislado de las violaciones a los derechos humanos que ocurren en otras partes del mundo y de las consecuencias de las mismas. En algunos casos, impedimentos naturales, como la distancia geográfica, pueden imposibilitar que dichas violaciones afecten sus intereses. Estados remotos como Islandia se encuentran naturalmente aislados, lo que contribuye a que tengan bajos niveles de solicitantes de asilo. Esta forma de abordar el problema puede sustentarse en medidas de desviación y de disuasión. Como ejemplo, se puede mencionar el reforzamiento de los controles migratorios por parte de los Estados miembro de la Unión Europea desde finales de los 80. Esta estrategia de aislamiento, tiene la intención de mantener a futuros refugiados dentro de las fronteras de su país o región de origen. De este modo, se agudizan los problemas de seguridad en los países de origen y sus vecinos, mientras que los países del Norte se mantienen aislados de los efectos de la migración forzada o involuntaria<sup>196</sup>.

En otras palabras la seguridad de aquellas personas en necesidad de protección es sacrificada por la seguridad de los Estados industrializados. Las consecuencias de esto son enormes. Basta con mencionar la situación precaria de los desplazados internos. Mientras que los refugiados están protegidos, aunque de forma deficiente, por el Derecho internacional, los

---

<sup>195</sup> Gregor Noll, *op. cit.*, p. 282.

<sup>196</sup> *Ibidem*.

desplazados internos no cuentan con normas que los protejan.<sup>197</sup>

Pueden distinguirse dos tipos de aislamiento: el pasivo y el activo. El primero consiste simplemente en dejar que los impedimentos naturales, como la distancia geográfica, mantengan a los solicitantes de asilo fuera de su territorio. Por su parte, la forma de aislamiento activa implica la implementación de acciones encaminadas a prevenir la llegada de estas personas al país. En las últimas décadas, los Estados industrializados han diseñado maneras cada vez más sofisticadas de hacerlo, entre las que se encuentran la intercepción de migrantes indocumentados en alta mar, la imposición de visas y otras formas de control fronterizo. Otras acciones consisten en desviar la responsabilidad a otros Estados, basándose en acuerdos con países terceros seguros (*safe-third-country arrangements*). Finalmente, los países receptores también intentan prevenir la llegada de migrantes exigiendo a los países de tránsito y de origen que ejerzan un mayor control sobre los movimientos migratorios<sup>198</sup>. Un ejemplo de ello, es la presión que ejerce Estados Unidos sobre México.

Estas políticas de aislamiento han sido fuertemente criticadas por los defensores de los derechos de los refugiados, pero resulta difícil argumentar esta crítica de manera que esté respaldada por el Derecho internacional. Demostrar su ilegalidad implicaría identificar la existencia de una obligación positiva de ayudar a las personas que necesitan protección internacional. Lo cual resulta muy complicado porque muchas normas se encuentran vinculadas a un requerimiento territorial, es decir, que están obligados a ayudar a estas personas si se encuentran en su territorio, porque en ese caso se encontrarían bajo su jurisdicción. Es por eso que se concentran tanto en evitar que lleguen al mismo y evadir así la responsabilidad de ayudarlos. Además, de que la doctrina del poder soberano del Estado de determinar la composición de su población anula todos los argumentos a favor de proteger los intereses de personas externas.<sup>199</sup>

En cuanto a las medidas de paliación, éstas consisten en bloquear el acceso a su territorio o al procedimiento de asilo, en recortes en el tiempo de

---

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 282, 283.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 284.

<sup>199</sup> *Ibidem.*

estancia de los refugiados, así como los paquetes de derechos a los que tienen derecho.<sup>200</sup> A diferencia de las medidas de aislamiento que consisten en involucrarse lo menos posible con el otorgamiento de asilo, la paliación tiene que ver con lo que se hace ya que los refugiados están en el territorio y en cómo pueden reducirse lo más posible los beneficios que se les ofrecen.

## 2.4. CONCLUSIONES

---

La migración, desde la perspectiva del Estado receptor, se considera como un beneficio o como una amenaza dependiendo de las condiciones económicas, políticas y sociales prevalecientes, y dependiendo también del tipo de migrante. Desde finales del siglo pasado, con la globalización, los niveles de migración aumentaron, al tiempo que la desigualdad entre países y dentro de los mismos incrementó disparando así los niveles de desempleo y por consiguiente de xenofobia. A todo esto se sumaron los ataques terroristas a principios de este siglo, así como las crisis económicas más recientes acentuando aún más la discriminación hacia los extranjeros con consecuencias graves para los migrantes en general.

Con el fin de proteger la seguridad nacional, los Estados occidentales más industrializados han implementado desde finales de los 90 medidas de control migratorio que se han ido haciendo más estrictas con el tiempo. Esta tendencia ha llevado a un auge de migración indocumentada pues, en la realidad, las políticas migratorias restrictivas no han llevado a la disminución de migrantes sino solamente a que dichas personas busquen otras vías para desplazarse. Mientras haya desigualdad, habrá personas dispuestas a migrar en busca de una mejor calidad de vida; mientras haya conflictos, pobreza y violaciones a los derechos humanos, habrá refugiados.

En este segundo capítulo se expuso el contexto internacional en materia de refugiados y se ilustró la renuencia generalizada por parte de los Estados a otorgar asilo. Se demostró la contradicción que existe entre la protección de la seguridad nacional y la protección de los derechos humanos

---

<sup>200</sup> *Ibidem.*

y en concordancia con la hipótesis, se explicó que el motivo por el cual los solicitantes de asilo son considerados por los Estados como una amenaza y como no deseados se debe a su relación con la migración indocumentada.

Esta última se considera como una amenaza porque escapa al control del Estado e impide que éste pueda asegurar que la composición de su población sea adecuada para el óptimo desarrollo de la sociedad y para una buena gobernabilidad. Existen dos fenómenos que relacionan a los refugiados con los migrantes indocumentados: 1) que los migrantes indocumentados se hacen pasar por refugiados presentando solicitudes de asilo ilegítimas en los países en los que desean entrar, ocasionando una opinión pública desfavorable en contra de los refugiados y; 2) que los refugiados muchas veces se ven obligados a migrar sin la documentación necesaria, confluyendo así con la masa de migrantes indocumentados y siendo tratados como tales por los Estados receptores que se ven renuentes a aceptarlos.

En relación a lo anterior, el autor Jeff Crisp comenta que la creciente renuencia por parte de los Estados a admitir y hospedar a refugiados, se debe a que cada vez se vuelve más difícil distinguir entre refugiados y migrantes económicos. El buscar asilo es una de las pocas oportunidades para obtener residencia en Occidente, lo que ha contribuido a que el número de solicitudes se dispare, alimentando así la percepción de que se abusa del derecho a buscar asilo y debido a que los solicitantes de asilo han llegado mayoritariamente de países asociados con la violencia y el terrorismo, la percepción pública se ha enfocado en los desafíos que estas personas representan para el Estado receptor y no en las contribuciones económicas y culturales que podrían significar. Se han establecido muchas medidas para impedir su llegada, obligando a estos migrantes a buscar rutas y destinos alternativos<sup>201</sup>.

Como se desarrolló en este capítulo, entre las medidas que toman los Estados para prevenir la llegada de migrantes indocumentados se encuentran medidas de intervención, de aislamiento y de paliación. Las primeras se refieren principalmente a intervenciones humanitarias en los

---

<sup>201</sup> Sarah Spencer, *op. cit.* pp. 10-11

lugares en donde hay conflictos para evitar que las personas se desplacen, así como distintos tipos de apoyo al desarrollo (cabe recalcar que intervienen ahí en donde hacerlo concuerda con sus intereses). Las medidas de aislamiento se refieren a aquellas que buscan disuadir o impedir la llegada de migrantes como la imposición de visas y de puntos de seguridad en fronteras y aeropuertos, e incluso la detención de migrantes en alta mar o en países de transición para regresarlos o desviarlos y no tener que lidiar con ellos en su territorio. Por su parte, las medidas de paliación consisten en reducir el paquete de derechos y beneficios que se le otorgan a los refugiados en los Estados receptores con el fin de que su impacto en las finanzas públicas sea menor y también con el propósito de disuadirlos.

Todas estas medidas dificultan que un refugiado pueda ejercer debidamente el derecho a buscar asilo, es por ello que podría decirse que se trata de un derecho ficticio, pues el derecho a buscar asilo no puede ejercerse si no existe una obligación clara por parte de los Estados de recibir a los solicitantes de asilo. La última palabra para definir quién es un refugiado y quién no lo es la tienen los Estados y debido a que sólo tienen la obligación de procesar las solicitudes una vez que el solicitante se encuentra en su territorio todas las personas que son interceptadas en vías de traslado sin la documentación debida no se encuentran protegidas.

Esto nos lleva a reflexionar acerca de la compatibilidad entre la seguridad del Estado y la seguridad humana que a la luz de esta situación parecieran contraponerse. Pues el Estado al proteger su seguridad busca controlar la migración y al hacerlo dificulta el ejercicio del derecho de asilo, derecho humano fundamental.

¿Pero qué quiere decir todo esto en la práctica? A continuación se expondrá el caso de la política migratoria canadiense, especialmente su política de asilo. Se ilustrará, con base en acontecimientos actuales (entre ellos la imposición de visas para los mexicanos), que se dirige hacia una restricción cada vez mayor de la entrada de solicitantes de asilo, explicando profundamente sus motivos y sus consecuencias. Cabe recordar que la intención de esta investigación no es clasificar de buena o mala la política migratoria del país en cuestión sino resaltar cuál es la tendencia en materia

de control migratorio destacando que se rige por una lógica realista por parte del Estado y que responde a circunstancias determinadas.

### **3. LA POLÍTICA MIGRATORIA CANADIENSE ANTE LA ENCRUCIJADA: SEGURIDAD NACIONAL O LOS DERECHOS HUMANOS**

---

El interés por estudiar las motivaciones detrás del fortalecimiento del control migratorio en Canadá surge a partir de la reciente imposición de visas para los mexicanos, acontecimiento que declara abiertamente una orientación hacia una política migratoria restrictiva y que incita a plantear preguntas acerca de las causas que han fomentado esta orientación. Especialmente después de ser Canadá un país de tradición liberal en materia de migración.

Lo que se ha venido sosteniendo en esta tesis es que existe una tendencia generalizada, principalmente en los países occidentales más industrializados a reforzar los controles migratorios y una renuencia cada vez más notoria a recibir en su territorio a solicitantes de asilo. En este sentido, Canadá entraría dentro de este supuesto. Asimismo, se ha planteado que las causas de dicho comportamiento -orientado a la priorización de la seguridad estatal en detrimento de la seguridad humana- derivan de un contexto político, social y económico amplio y anterior a los acontecimientos del 11 de septiembre. Si bien dichos acontecimientos aceleraron el proceso hacia políticas migratorias más restrictivas, existe evidencia, como la que presentaremos a continuación para el caso de Canadá, que dejan ver que el restriccionismo en materia migratoria, principalmente en materia de asilo, es un proceso que ya venía originándose desde finales de la guerra fría.

Como se ha establecido en los dos capítulos anteriores, las fuerzas que han venido impulsando este proceso descansan en el aumento de los movimientos migratorios debido a la globalización, particularmente de la migración indocumentada considerada por ciertos grupos como dañina para la sociedad por contribuir a bajar los salarios imperantes en una sociedad, aumentar la competencia por el empleo y los recursos destinados a la asistencia social, además de provocar inestabilidad y fragmentación social.

La percepción que se tiene de la migración indocumentada ha venido a su vez a afectar negativamente la manera en la que se percibe a los refugiados ya que muchos de ellos llegan a un país con la intención de pedir

asilo sin la documentación necesaria y durante el trayecto y la llegada caen dentro de la categoría de indocumentados a los ojos del Estado receptor.

El caso canadiense ejemplifica el dilema al que se enfrentan los Estados entre cumplir con sus obligaciones internacionales de otorgar asilo o salvaguardar su soberanía manteniendo cierto control sobre las personas que entran a su territorio, procurando que dichas personas cumplan con el perfil demandado por su economía y cerciorándose también de que el número de personas que ingresan sea un número “tolerable”, que se pueda integrar a la fuerza laboral y que no sea una carga para las finanzas públicas.

Al caso canadiense vienen a sumarse los problemas administrativos a los que se ha enfrentado el gobierno para revisar las numerosas solicitudes de asilo de manera eficiente, que han llevado a la acumulación de éstas y a la tardanza en determinación del estatus de refugiado mientras que el solicitante disfruta de la generosa asistencia social canadiense. Esta situación de ineficiencia ha fungido como incentivo para aquellas personas que aplican con solicitudes de asilo ilegítimas y ha contribuido a la percepción de que el gobierno pierde control frente al tema y por lo tanto al reforzamiento de la política migratoria por parte del Estado.

### **3.1. HISTORIA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN CANADÁ**

---

Canadá es un país cuya población se compone principalmente de inmigrantes y que, hasta fechas recientes, se consideraba como un país abierto a la inmigración con políticas migratorias más bien liberales o moderadas. Aunque ya desde finales de la década de los ochenta comenzó a adoptar políticas migratorias cada vez más estrictas.

Los principales problemas a los que se ha enfrentado el gobierno canadiense, más que a números exorbitantes de migrantes indocumentados como es el caso de Estados Unidos, se encuentran relacionados con la administración de sus políticas de inmigración. No ha podido responder adecuadamente a los números crecientes de solicitudes de asilo desde la década de los ochenta y se han llegado a acumular demasiados casos atrasados, además de que el proceso de determinación del estatus de

refugiado y la deportación de inmigrantes se ha vuelto sumamente costoso para el Estado. Canadá nunca ha perdido control sobre sus fronteras pero sí de su proceso de admisión.<sup>202</sup>

### 3.1.1. *Los inicios de la política migratoria canadiense*

---

Desde la Confederación en 1867, la inmigración en Canadá era considerada como un medio para promover la colonización. Entre 1895 y 1913 más de 2.5 millones de inmigrantes llegaron a Canadá, una cantidad enorme si consideramos que la población de Canadá en 1911 era de 7.2 millones. La gran mayoría de estos nuevos canadienses eran anglo-parlantes originarios de las Islas Británicas o de Estados Unidos, y europeos principalmente alemanes, holandeses y escandinavos. La composición de los flujos de migrantes era el resultado de una administración racista de la inmigración, que mantenía excluidos a migrantes no blancos, especialmente a los chinos. Tras la devastación de la segunda Guerra Mundial, Canadá recibió polacos, ucranianos, italianos, alemanes y holandeses.<sup>203</sup>

Canadá no contó con una política migratoria formal sino hasta 1952, sin embargo, existía una práctica clara que promovía la inmigración para fines económicos y que excluía a indeseables principalmente de Asia. En 1947, el Primer Ministro Mackenzie King racionalizó estas prácticas y las defendió en contra de quienes las criticaban por sus altos niveles de inmigración o por sus bases racistas. Argumentaba que el objetivo de la política gubernamental era promover el crecimiento de la población canadiense mediante el fomento de la inmigración en la medida en la que el número de inmigrantes pudiera ser absorbido provechosamente por la economía nacional. Asimismo, explicaba que si la inmigración estaba bien planeada, una población mayor ayudaría a desarrollar los recursos del país, proveería un mayor número de consumidores creando así mercado

---

<sup>202</sup> Manuel García y Griego. "Canada: Flexibility and Control in Immigration and Refugee Policy", en Cornelius, Wayne A.; Martin, Philip L. y Hollifield, James F. *Controlling Immigration, a Global Perspective*. Stanford University Press, Stanford, California, 1994, p. 120.

<sup>203</sup> *Ibid.*, p. 122.

doméstico y reduciría la dependencia hacia a la exportación. Lo importante, de acuerdo a Mackenzie, era que los inmigrantes fueran seleccionados con cuidado y que las cantidades fueran ajustadas a la capacidad de absorción del país.<sup>204</sup>

En respuesta a las críticas de que la política canadiense era discriminatoria, Mackenzie declaraba que no existía el derecho humano de entrar a Canadá y que Canadá estaba perfectamente dentro de su derecho de seleccionar a las personas que serían consideradas como ciudadanos futuros deseables.<sup>205</sup> Aquí se ejemplifica lo que se mencionó en el primer capítulo de esta tesis: que la política migratoria es un derecho soberano del Estado y que es por naturaleza discriminatoria.

### 3.1.2. *Hacia una política migratoria liberal y humanitaria*

---

En 1962, Canadá abandonó su política exclusionista y racista al introducir un sistema de admisión universal basado en las cualidades y capacidades laborales de la persona, en la reunificación familiar y en consideraciones humanitarias. Asimismo, se adoptó el primer programa de legalización, diseñado especialmente para los chinos que llevaran ya varios años viviendo indocumentadamente en el país.<sup>206</sup>

En 1966 se creó el Departamento de Fuerza Laboral e Inmigración (*Department of Manpower and Immigration*) que comenzó a enfocarse explícitamente en cómo los trabajadores inmigrantes podrían ayudar a fortalecer la fuerza laboral canadiense. En 1967 se adoptaron nuevas regulaciones y se estableció el sistema de puntos para la selección de inmigrantes independientes. Los solicitantes recibían puntos por cada uno de los siguientes rubros: educación, preparación vocacional específica, experiencia laboral, ocupación, empleo arreglado en Canadá, conocimiento de los idiomas oficiales, edad, características personales adecuadas y niveles de control; además de los migrantes independientes existen otras dos clases

---

<sup>204</sup> *Ibidem.*

<sup>205</sup> *Ibidem.*

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 123.

de migrantes: “dependientes patrocinados” que se refiere principalmente a los refugiados y nominados por parientes.<sup>207</sup>

También en este año se creó el Consejo de Apelaciones de Inmigración (*Immigration Appeal Board*) en donde los solicitantes podían apelar una resolución de rechazo. En 1969, Canadá se unió a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatus de los Refugiados, reconociendo la obligación internacional de otorgar asilo. Adoptó el principio liberal de no discriminación en la selección de inmigrantes y reafirmó sus objetivos tradicionales de contribuir a la reunificación familiar y a la promoción del progreso de la economía nacional mediante la admisión de trabajadores calificados.<sup>208</sup>

En resumen, entre 1962 y 1969, Canadá, pasó de un sistema administrativo arbitrario a uno de reglas claramente establecidas. Cabe mencionar que este proceso se hizo a través de enmiendas a los reglamentos y no por legislación parlamentaria. Es decir, que estos cambios no surgieron del debate público ni de la presión pública. La formulación de políticas migratorias en Canadá, antes de 1976, se hizo de forma cerrada mediante la iniciativa gubernamental lejos del escrutinio del público.<sup>209</sup> La ventaja de esta forma de crear política migratoria fue que los reglamentos podían cambiarse fácil y rápidamente implementándose así las políticas con un mínimo de retraso. El resultado fue un flujo constante de nuevas regulaciones a través de los años.<sup>210</sup>

A partir de 1976, el gobierno canadiense comenzó una serie de cambios legislativos en materia de política migratoria. El Acta de Inmigración de 1976 constituye un cambio radical en relación al Acta de 1952, pues establece legalmente los principios de no discriminación y de universalidad (introducidos en la regulación de 1967). Esta acta reafirmó el rol de Canadá como país de inmigrantes así como 4 objetivos principales: el crecimiento económico, el crecimiento demográfico, la reunificación familiar y el humanitarismo. El acta de 1976 no estableció un límite sobre el número de

---

<sup>207</sup> *Ibid.*, pp. 123 y 125.

<sup>208</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>209</sup> *Ibidem.*

<sup>210</sup> *Ibid.*, p. 124.

inmigrantes o refugiados que podía llegar en Canadá, por lo tanto, los oficiales de inmigración tenían la obligación de admitir a todos los extranjeros que cumplieran con el criterio de selección. No obstante, se establecía que el Ministerio de Inmigración establecería objetivos en cuanto al número de inmigrantes que podrían admitirse basándose en criterios demográficos.<sup>211</sup>

El acta establecía 3 nuevas categorías. La primera categoría sería procesada ilimitadamente; incluye a familiares directos de residentes canadienses como esposas e hijos dependientes, refugiados considerados como tales por el Consejo de Inmigración y Refugiados (*Immigration and Refugee Board*) en territorio canadiense y algunos inversionistas que podrían contribuir significativamente a la economía. La segunda categoría se procesaría en orden de aplicación hasta llegar al límite que sería establecido en el plan anual de inmigración e incluye a padres, abuelos, y refugiados que aplican para reasentamiento en Canadá desde el exterior (ya sea mediante patrocinio gubernamental o privado), así como personas con arreglos de empleo en Canadá. En cuanto a la tercer categoría, ésta también sería limitada de acuerdo al plan anual de inmigración, e incluye a inmigrantes independientes, personas con una ocupación particular, asumiendo que no hay canadienses disponibles para el trabajo, y emprendedores.<sup>212</sup>

### 3.1.3. *Las dificultades en materia de solicitudes de asilo*

---

El proceso que se estableció para la determinación del estatus de refugiado era sumamente lento y torpe. En los ochenta el número de personas que llegaba al territorio y aplicaba para obtener el estatus de refugiado desde el interior del país aumentó notablemente y el sistema colapsó. En 1986 llegó a haber un atraso de más de 18,000 casos y creció la percepción de que muchas de estas solicitudes eran ilegítimas; que se abusaba del sistema canadiense que admitía temporalmente a los solicitantes de asilo mientras se procesaba su solicitud, lo que permitía a los solicitantes permanecer en el

---

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>212</sup> *Ibid.*, p. 127.

país durante un periodo largo de tiempo obteniendo una generosa asistencia social por parte del gobierno.<sup>213</sup>

En 1987, el gobierno introdujo formalmente una legislación (Bill C-55) para enfrentar el problema. Dicha legislación fue puesta en marcha el primero de enero de 1989, para entonces ya había un retraso de 95,000 solicitudes. Con esta legislación se creó una nueva institución, el Consejo de Inmigración y Refugiados (The Immigration and Refugee Board), así como un complejo proceso de determinación del estatus de refugiado. Dicho proceso fue simplificado con la Bill C-86 en 1992 una vez que se observó que sólo 5% se trataba de solicitudes claramente ilegítimas.<sup>214</sup>

Entre los puntos establecidos en la legislación C-86 se encuentra el de “terceros países seguros” (*safe third countries*), que ya estaba contemplado en la legislación C-55 pero no se había implementado. Este punto se refiere a que si el solicitante de asilo pasó por un tercer país seguro (en donde se considera que se respetan los derechos humanos) para llegar a Canadá, como muchas veces es el caso dada la ubicación geográfica del país, este último podría mandar al solicitante de regreso al país de transición. Esto tendría como resultado que la responsabilidad de recibir a los refugiados se pase a los países que están más cercanos de los países de origen.<sup>215</sup>

Otro aspecto importante de esta legislación es que promovía acuerdos bilaterales con otros países receptores de refugiados de modo que se compartiera la responsabilidad de atender las solicitudes de asilo y para reducir el *asylum shopping*, es decir, que un solicitante aplique al mismo tiempo en varios países. Canadá logró un acuerdo como éste con Estados Unidos, lo que ha sido particularmente positivo para el gobierno canadiense ya que un tercio de los solicitantes de asilo que llegan al país arriban por esa vía.<sup>216</sup>

Una legislación que merece ser mencionada por su clara tendencia hacia la restricción de la llegada de refugiados, es la llamada Bill C-84 de 1987. En ese año, 174 sijes (seguidores del sijismo, religión india) llegaron a

---

<sup>213</sup> *Ibidem.*

<sup>214</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>215</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 138.

Nueva Escocia en Canadá por barco, tras haber sido rechazados como refugiados en Europa. El gobierno convocó al Parlamento para una sesión de emergencia y formuló esta legislación que estaba diseñada para darle la autoridad al gobierno de detener a refugiados durante 7 días sin que se atiende su caso, para mantener a refugiados indocumentados en detención indefinidamente, para mandar de regreso a barcos de refugiados que fueran detectados en aguas canadienses y para realizar investigaciones en contra de personas al interior de Canadá que estuvieran ayudando a refugiados a llegar al país por vías ilegales. Asimismo, las aerolíneas podrían retener los pasaportes de refugiados potenciales. Todo ello demuestra que Canadá teme, al igual que otros países europeos, la llegada de números incontrolables de solicitantes de asilo indocumentados.<sup>217</sup>

Es importante hacer la distinción. Canadá sigue siendo hasta la fecha uno de los países que más admite refugiados por la “vía legal”, es decir, aquellos refugiados que aplican para ser reasentados en Canadá desde el exterior, acudiendo a oficinas del ACNUR y a otras organizaciones dedicadas a la ayuda para los refugiados, en donde son cuidadosamente seleccionados y se decide en qué país pueden ser reasentados. Las medidas restrictivas implementadas por el gobierno canadiense, como las que se acaban de describir, están orientadas a disuadir la llegada de refugiados indocumentados al territorio.

Una vez que los refugiados están en el territorio, la ley canadiense establece que toda persona tiene derecho a una audiencia y todas las solicitudes deben ser procesadas. El problema es que el número de solicitudes que se reciben rebasa la capacidad de la administración canadiense. Además, de que es sumamente costoso para el gobierno. El costo de una solicitud rechazada (que incluye los costos administrativos y la asistencia social que se le otorga al solicitante en lo que se procesa su solicitud) se eleva hasta 50,000 dólares canadienses, dependiendo del tiempo que se tarde en procesar la solicitud, -normalmente las que son rechazadas son las que toman más tiempo-.<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> *Ibidem.*

<sup>218</sup> *Ibid.*, pp. 135-137.

Ese es el gran dilema en Canadá, que busca cumplir con sus obligaciones internacionales y humanitarias pero le ha sido difícil encontrar el balance para que no afecte negativamente sus intereses. Como ha quedado demostrado aquí, la tendencia hacia una mayor renuencia a aceptar refugiados, principalmente del tipo que aplica al llegar al territorio, se venía manifestando ya desde finales de la década de los ochenta, debido principalmente al aumento de solicitudes de este tipo, a la dificultad cada vez mayor de distinguir entre refugiados e inmigrantes indocumentados, y al aumento de la migración en las últimas décadas.

#### *3.1.4. Política migratoria canadiense en el siglo XXI*

---

En la última década del siglo XX se observó un incremento importante en los niveles de inmigración en Canadá. Actualmente el flujo anual de inmigrantes es de más de 200,000 inmigrantes por año. Al mismo tiempo, la tasa de crecimiento natural de la población canadiense se encuentra en lo más bajo que se ha visto históricamente. Como resultado de la baja fertilidad y del aumento de la inmigración, esta última representa actualmente más de 60% del crecimiento de la población total. La inmigración se ha convertido en la principal fuerza detrás del crecimiento tanto de la población como de la fuerza laboral en Canadá.<sup>219</sup>

A principios del siglo XXI, el gobierno canadiense estableció un objetivo anual de inmigrantes equivalente a 1% de la población (aproximadamente 300,000 inmigrantes por año), con un criterio de selección enfocado a atraer jóvenes calificados. Es decir, que Canadá demuestra una voluntad de seguir admitiendo inmigrantes en grandes cantidades. No obstante, pueden observarse diferencias significativas en relación a cómo se venía manejando la política migratoria en el siglo pasado. La tendencia había sido ajustar la afluencia de inmigrantes de acuerdo a las condiciones

---

<sup>219</sup> Charles M. Beach, Alan G. Green y Jeffrey G. Reitz. *Canadian Immigration Policy for the 21<sup>st</sup> Century*. John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, Kingston, Ontario, Canadá, 2003, p. 2.

económicas prevalecientes y a objetivos económicos de corto plazo –en línea con la capacidad de absorción de la economía-.<sup>220</sup>

Este modelo fue abandonado a finales de los ochenta. Desde entonces, el gobierno ha venido fijando niveles de inmigración independientemente de los objetivos económicos de corto plazo, ignorando esencialmente la tasa de desempleo, así como la tasa de crecimiento. Esto puede observarse claramente en la década de los noventa, periodo en el que el país enfrentó una alta tasa de desempleo y un crecimiento lento, y a pesar de ello mantuvo una admisión de inmigrantes de alrededor de los 200,000 por año. Ello ha puesto al descubierto una nueva serie de problemas de carácter social como la integración de los inmigrantes a la sociedad y a la fuerza laboral.<sup>221</sup>

Algunas de las nuevas preocupaciones alrededor de la inmigración son las siguientes: que grandes cantidades de inmigrantes se están asentando principalmente en tres grandes ciudades, siendo éstas Vancouver, Montreal y Toronto, la mitad de los cuales se encuentran en Toronto y sus alrededores, es decir, que no hay una distribución equitativa de inmigrantes en el país; que la velocidad de adaptación de los inmigrantes y su éxito al integrarse a la fuerza laboral han disminuido en comparación a inmigrantes arribados en décadas anteriores; y finalmente, que la pobreza entre familias de inmigrantes ha aumentado dramáticamente desde los ochenta, fenómeno estrechamente relacionado con el origen de los inmigrantes, ahora provenientes en su mayoría de Asia, América Latina y África, en contraste con flujos anteriores de inmigrantes que se componían principalmente de europeos y estadounidenses.<sup>222</sup>

Todos estos nuevos temas vienen a sumarse a los que ya se tomaban en cuenta anteriormente en materia migratoria, como el envejecimiento de la población, la escasez de mano de obra calificada, la reunificación familiar, y el cuestionamiento de cuál debería de ser el rol de Canadá en el alivio de la situación de los refugiados.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> *Ibidem.*

<sup>221</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>222</sup> *Ibid.*, pp. 2 y 3.

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 3.

A nivel internacional hay 3 tendencias que afectan los movimientos migratorios en el siglo XXI: 1) existe un abismo cada vez mayor entre la edad promedio de la población de los países más industrializados y la de los países en vías de desarrollo, tendiendo los primeros al envejecimiento de su población total y por lo tanto a la escasez de su población económicamente activa, creciendo así la demanda de mano de obra que puede ser satisfecha por los países en vías de desarrollo; 2) el impacto que tiene el acceso a la tecnología sobre el crecimiento de la desigualdad de ingresos tanto entre países como al interior de los mismos; 3) al interactuar el abismo entre las edades promedio de los países con la creciente desigualdad de ingresos, se intensificará la presión sobre países como Canadá para que admitan más inmigrantes.<sup>224</sup>

Por otro lado, tras el 11 de septiembre del 2001, se ha acentuado la preocupación por la seguridad fronteriza y se toman mayores precauciones al monitorear el movimiento de personas. Es decir, que se observa una tendencia al aumento de los flujos migratorios, al tiempo que los gobiernos aumentan sus esfuerzos por controlarlos. En este sentido, actualmente se ve a la política migratoria como la panacea de todos los males y se espera que resuelva desde problemas demográficos y económicos, hasta problemas sociales, humanitarios y de seguridad.<sup>225</sup>

Ante el contexto que se ha venido describiendo en este apartado, podemos concluir que la política migratoria canadiense dejó de ser una cuestión vinculada únicamente a objetivos económicos de corto plazo para convertirse en un asunto multifacético que requiere ser abordado desde los distintos niveles de gobierno, contemplando temas sociales, humanitarios y de seguridad. El problema radica en establecer las prioridades y, como se ha venido argumentando, parece ser que la prioridad, particularmente en lo que a refugiados se refiere, es el control y la seguridad por encima del humanitarismo.

---

<sup>224</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>225</sup> *Ibid.*, pp. 2-4.

## 3.2. IMPOSICIÓN DE VISAS A MEXICANOS.

---

### 3.2.1. La decisión y sus razones.

---

La versión oficial canadiense, anunciada por el Ministro de Ciudadanía, Inmigración y Multiculturalismo de Canadá, Jason Kenney, es que la razón de la repentina imposición de visas para los ciudadanos de México y de la República Checa a mediados del mes de julio de 2009 se debe a que ambos países representaban las principales fuentes de refugiados en Canadá. En 2008, Canadá habría recibido 9,400 solicitudes de refugio político por parte de mexicanos, es decir, el equivalente a 25% de todas las solicitudes recibidas y el triple del número de solicitudes de ciudadanos de nuestro país recibidas en 2005. De todas estas solicitudes solamente fueron aprobadas el 11%.<sup>226</sup> Es decir, que casi 90% de las solicitudes de asilo presentadas por mexicanos en 2008 fueron consideradas ilegítimas. Esto demuestra el gran abuso que se estaría haciendo del sistema.

Kenney explicó que este número creciente de solicitudes ocasiona retrasos significativos y costos enormes en el programa de refugiados, socavando así la capacidad del gobierno canadiense de ayudar a la gente que sufre una persecución real. Desde su punto de vista, el nuevo requerimiento de visa permitirá a Canadá tener más capacidad de manejar el flujo de personas al país y determinar quiénes hacen la petición de buena fe, con el fin de reducir la carga que existe sobre el sistema de protección a los refugiados.<sup>227</sup>

En palabras de Kenney: “El trámite de visas nos permitirá evaluar quién viene a Canadá como visitante legítimo y quién puede estar intentando usar el sistema de refugio para pasar por alto la lista de espera de inmigración”. “No es justo para las personas que han estado esperando

---

<sup>226</sup> S/A. *Canadá impondrá visas a mexicanos a partir del martes* [en línea], Notimex, El Universal, 13 de Julio del 2009, Dirección URL: [<http://www.el-universal.com.mx/notas/611975.html>], [consultado el 18 de agosto del 2009].

<sup>227</sup> *Ibidem*.

pacientemente, a veces por años, para venir a Canadá cuando otros intentan pasar por alto nuestro sistema de inmigración.”<sup>228</sup>

Es decir, que la razón política ofrecida por el gobierno para explicar esta decisión, era que los mexicanos abusan del sistema y que esto obstaculiza que las personas que realmente necesitan refugio puedan obtenerlo de manera rápida y eficiente. Como ya se ha comentado en este trabajo, no es que el gobierno canadiense tuviera una preocupación genuina por los refugiados o por las personas que esperan pacientemente para obtener el permiso de inmigración, sino que es una cuestión de intereses en un contexto determinado.

El problema es administrativo. Como ya se ha explicado, los refugiados pueden aplicar para obtener refugio en Canadá de dos formas. La primera es desde el exterior, ya sea patrocinado por el gobierno o por grupos privados. Canadá admite entre 10,000 y 12,000 refugiados por este medio cada año<sup>229</sup>. La segunda forma es llegando a territorio canadiense y aplicar una vez estando ahí; ésta es la forma que presenta problemas para el gobierno.

Hay muchas razones que hacen atractiva la opción de llegar a territorio canadiense y presentar una solicitud de asilo, en muchos casos ilegítima, con el fin de conseguir una entrada fácil al país: un alto porcentaje (entre 40 y 50 por ciento) de aceptación de las solicitudes que son presentadas de esta forma debido a que los oficiales encargados de determinar el estatus de refugiado utilizan la interpretación más amplia posible de la definición establecida en la Convención de 1951; en lo que se procesa la solicitud, periodo que puede durar hasta 5 años, el gobierno otorga ayuda económica y seguridad social a los solicitantes, y desde 1985 se considera que los solicitantes tienen los mismos derechos que los ciudadanos y por lo tanto

---

<sup>228</sup> Gobierno de Canadá. *La Embajada de Canadá informa a los mexicanos que ahora existe un requisito de visa para viajar a Canadá* [en línea]. Página web de la Embajada de Canadá en México, México, D.F., a 13 de julio de 2009, Dirección URL: [http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/media-presse/pressarch-archpresse\_090713.aspx?lang=spa], [consultado el 15 de diciembre del 2010].

<sup>229</sup> Public Safety Canada. *Canada's Generous Program for Refugee Resettlement Is Undermined by Human Smugglers Who Abuse Canada's Immigration System* [en línea]. Gobierno de Canadá, publicado el 20 de octubre del 2010, Dirección URL: [http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2010/nr20101021-6-eng.aspx], [consultado el 10 de diciembre del 2010].

tienen derecho a una audiencia en donde se exponga su caso, y pueden apelar el resultado (expandiendo aún más el tiempo de estancia en el país disfrutando de la generosa asistencia social).<sup>230</sup>

Incluso el proceso de repatriación es bastante amable. Existe una lista de países a los que está prohibido deportar personas, el proceso es muy lento, no existen operaciones rutinarias para detener a las personas poseedoras de una orden de deportación, muchas veces no se tiene el paradero de las personas que deben ser deportadas -una auditoria general en 2008 llegó a la conclusión de que existían alrededor de 41,000 personas con orden de deportación aún viviendo en el país porque las autoridades desconocen su paradero-. Todo lo anterior ha llevado inevitablemente al aumento de solicitantes de asilo, particularmente del tipo que presenta su solicitud una vez estando en territorio canadiense.

Aquí es en donde se encuentra el vínculo con la imposición de visas. El imponer este requisito a las personas que deseen viajar a Canadá, desincentiva a las personas cuyo objetivo es probar su suerte una vez ahí. Si no pueden llegar a Canadá, no pueden pedir asilo. De acuerdo a Jason Kenney, los objetivos de la visa son: que las personas que desean viajar a Canadá demuestren “que visitan Canadá en forma temporal, que no se quedarán en el país más del tiempo permitido, que tienen suficiente dinero para cubrir sus gastos de estadía en Canadá, y que tienen buena salud y no constituyen un riesgo para la seguridad de los canadienses. Esos requisitos son los mismos para todos los que quieren venir a Canadá.”<sup>231</sup>

Esta imposición de visas ya ha sido utilizada antes por el gobierno canadiense como solución cuando la disfuncionalidad de sus propias políticas ocasiona distorsiones (cuando la situación se sale de control). Cuando se presenta un número elevado de solicitantes de un país determinado, el

---

<sup>230</sup> Kim Richard Nossal. *Canadian Policy Towards Mexico: Pastor's Puzzle Reconsidered* [ en línea]. North American Dialogue Series, No. 13. January-June, 2010, CEDAN, Tecnológico de Monterrey, febrero del 2010, Dirección URL: [[http://cedan.ccm.itesm.mx/wp-content/uploads/2010/08/north\\_american\\_dialogue\\_no13\\_kim\\_richard\\_nossal.pdf](http://cedan.ccm.itesm.mx/wp-content/uploads/2010/08/north_american_dialogue_no13_kim_richard_nossal.pdf)], [consultado el 15 de diciembre del 2010]

<sup>231</sup> Gobierno de Canadá, *op. cit.*

gobierno simplemente impone una visa para dificultar la llegada a Canadá, medida que funciona sin duda.<sup>232</sup>

En febrero de 2010, el Consejo de Inmigración y Refugiados (*Immigration and Refugee Board-IRB*), declaró que el número de solicitantes de asilo mexicanos cayó de 1,035 en el mes de junio de 2009 a sólo 158 en el mes de diciembre del mismo año.<sup>233</sup> En mayo de 2010, Kenney informó que las solicitudes de asilo de parte de mexicanos habían disminuido 90% en relación al año anterior, ahorrándole a los contribuyentes 400 millones de dólares.<sup>234</sup>

Lamentablemente, esta medida (la imposición de visas) ignora el hecho de que sí existen violaciones a los derechos humanos, ya sea en México o en la República Checa o en cualquier otro país al que se le imponga la misma medida, y que al tomar esta decisión están dificultando no sólo la llegada de solicitantes de asilo ilegítimos sino también la de solicitantes genuinos, impidiendo así el ejercicio del derecho a buscar asilo.

En este sentido, el caso de las visas para los mexicanos ejemplifica claramente lo que se trata de comprobar en esta investigación: que actualmente existe una tendencia a dar prioridad a la seguridad y a los intereses de los Estados por encima de la causa humanitaria. Asimismo, se ilustran los vacíos o contradicciones que existen en el Derecho internacional, específicamente en materia de protección a los refugiados.

### 3.2.2. *Las críticas.*

---

Entre las principales críticas que se han escuchado en la prensa se encuentra la de que la imposición de visas para los mexicanos le ha costado más al gobierno de Canadá de lo que ha ahorrado al tener que tramitar

---

<sup>232</sup> Kim Richard Nossal, *op. cit.*, pp.13-14.

<sup>233</sup> S/A. *National Post editorial board: Canada's Mexican problem* [en línea]. National Post, Sección Editorial, Canadian Politics, febrero 5 del 2010, Dirección URL: [<http://network.nationalpost.com/np/blogs/fullcomment/archive/2010/02/05/national-post-editorial-board-canada-s-mexican-problem.aspx>], [consultado el 03 de marzo del 2010].

<sup>234</sup> S/A. *Mexican president 'regrets' Canadian visa rule* [en línea]. CTV.ca, 27 de mayo del 2010. Dirección URL: [<http://calgary.ctv.ca/servlet/an/local/CTVNews/20100527/calderon-ottawa-visit-100527/20100527/?hub=CalgaryHome>], [consultado el 15 de agosto del 2010].

menos solicitudes de asilo.

Kenney había estimado que habría un corto periodo de transición y que después el impacto sobre el número anual de visitantes mexicanos a Canadá disminuiría sólo de 250,000 a 150,000. Esta estimación estaba equivocada. De acuerdo a *Statistics Canada*, en la segunda mitad de 2009, es decir, después de la imposición de visas, el número de visitantes provenientes de México bajó a 45,000, lo que anualmente equivaldría a 90,000, comparado con 250,000 en 2008. En noviembre del 2009 habría habido una disminución de 61% en comparación al mismo mes del año anterior. Tomemos en cuenta que probablemente 10% de la disminución de visitantes mexicanos a Canadá se debe a la recesión que en general provocó una disminución de visitantes de toda América Latina, de todos modos, se trata de una disminución significativa.<sup>235</sup>

Ahora, a la gran pérdida de turismo y de viajes de negocio provenientes de México hay que agregar los costos administrativos del trámite para otorgar visas en la embajada canadiense en México. De acuerdo a un artículo de opinión en *The Globe and Mail*, los costos de la maniobra superarían los ahorros que se han obtenido<sup>236</sup>.

Otra crítica es que la implementación de las visas afecta negativamente la relación bilateral entre Canadá y México. Ambos países comparten estrechas relaciones comerciales desde el Tratado de Libre Comercio; hoy en día Canadá y México comercian cerca de 26 mil millones anualmente y México es el quinto destino más importante de las exportaciones canadienses<sup>237</sup>. De pronto, Canadá impone visas sin previo aviso, sin dar a México la oportunidad de negociar ni de solucionar el problema. La decisión definitivamente no es congruente con las estrechas relaciones comerciales entre ambos. Se trata de una medida unilateral que

---

<sup>235</sup> Jeffrey Simpson. *While Mexicans fume, Canada's reputation and revenues take a hit* [en línea]. *The Globe and Mail*, Opinions, febrero 1 del 2010, Dirección URL: [http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/while-mexicans-fume-canadas-reputation-and-revenues-take-a-hit/article1452487/], [consultado el 03 de marzo del 2010].

<sup>236</sup> *Ibidem*.

<sup>237</sup> Charmaine Noronha. *Calderon Lobbies Canada to Drop Visa Requirement* [en línea]. *The Associated Press*, ABC News, International, mayo 27 del 2010, Toronto, Dirección URL: [http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=10762915], [consultado el 27 de mayo del 2010].

no toma en cuenta otra cosa más que los intereses propios y que no tiene otro objetivo más que solucionar, a corto plazo, el problema de las solicitudes de asilo cuya responsabilidad recae principalmente en la ineficiencia del sistema canadiense. Ni siquiera se preocuparon por abrir temporalmente más sucursales en México que pudieran expedir estas visas, el proceso es lento y complicado. Con decir, que la visa le fue negada a un juez de la Suprema Corte de Justicia que planeaba un viaje con su familia a Canadá, acontecimiento que provocó muchas críticas en octubre del 2009.

Otro artículo publicado en *National Post*<sup>238</sup>, comenta que la imposición de visas es una solución torpe y de corto plazo que además ha infligido gran daño colateral. Comenta que la realidad es que las relaciones diplomáticas, de comercio y de turismo de Canadá con países con los que en general se mantienen relaciones perfectamente amistosas, se ven distorsionadas por un sistema de protección a los refugiados torpe, lento y excesivamente permisivo, que nada tiene que ver con diplomacia, comercio o turismo.

El autor agrega que así como existen solicitudes ilegítimas presentadas por ciudadanos mexicanos también hay casos que han sido aceptados. En 2009, se aceptaron 516 solicitudes de asilo mexicanas. Estas solicitudes genuinas son suficientes, así fuera una sola, como para no cerrar la puerta a todos, pues impide que personas que realmente sufren puedan obtener auxilio. Es una cuestión de consideración por los derechos humanos.<sup>239</sup>

En este sentido, lo que se necesita para solucionar el problema es una reforma integral de la política de asilo en Canadá. El ministro Jason Kenney lo reconoció: “Necesitamos reformar nuestro sistema de asilo de forma que garantice que las víctimas reales de persecución obtengan alivio y protección en Canadá y que los migrantes económicos que buscan abusar de la generosidad del sistema sean sacados rápidamente.”<sup>240</sup>

Durante la visita del presidente Calderón a Canadá en mayo de 2010, el mandatario mexicano lamentó la imposición de visas a los mexicanos e

---

<sup>238</sup> S/A. *National Post* editorial board: *Canada's Mexican problem* [en línea]. National Post,

*op. cit.*

<sup>239</sup> *Ibidem.*

<sup>240</sup> *Ibidem.*

instó al gobierno canadiense a remover el visado. Calderón, “abogó porque el Parlamento cambie su Ley de Refugio para encontrar una ‘solución de fondo’ y expresó su disposición de trabajar con el gobierno canadiense para que esta medida, que llamó temporal, pueda ser superada”<sup>241</sup>. La respuesta del primer ministro Stephen Harper fue que si bien se trata de una medida temporal, tomará tiempo arreglar el sistema de refugiados. El ministro de inmigración canadiense, Jason Kenney, agregó que ningún gobierno responsable estaría dispuesto a reconsiderar el levantamiento de las visas hasta que haya habido una reforma integral del sistema de asilo.<sup>242</sup>

En el siguiente apartado se comenta más a fondo la reforma que se realizó al sistema de asilo canadiense.

### **3.3. REFORMA A LA POLÍTICA MIGRATORIA CANADIENSE**

---

En el apartado anterior, sobre la imposición de visas para los mexicanos, se discutieron las condiciones que motivaron al gobierno canadiense a implementar tal medida; como el gran número de personas que llegan a Canadá y solicitan asilo, en detrimento de aquellas personas que aplican desde el exterior. Con el aumento de las solicitudes ilegítimas en los últimos años, el sistema de evaluación de solicitudes se saturó retardando el proceso y permitiendo a los solicitantes permanecer en el país durante años disfrutando de los generosos beneficios otorgados por el gobierno canadiense. La misma ineficiencia del sistema ha hecho de la solicitud de asilo una opción atractiva para aquellos migrantes económicos que buscan “cortar la fila” de inmigración. Como ya se explicó, la imposición de visas fue una manera de obligar a que toda persona proveniente de México que se dirija a Canadá pase primero por un proceso de selección para garantizar que su objetivo no sea permanecer en el país pasando por alto el sistema de inmigración.

---

<sup>241</sup> Claudia Herrera Beltrán. *Calderón solicita inútilmente en Canadá revertir el visado* [en línea]. Periódico La Jornada, Viernes 28 de mayo de 2010, p. 11, Dirección URL: [<http://www.jornada.unam.mx/2010/05/28/index.php?section=politica&article=011n1pol>], [consultado el 30 de mayo del 2010].

<sup>242</sup> S/A. *Mexican president 'regrets' Canadian visa rule* [en línea]. CTV.ca, *op. cit.*

La imposición de visas fue fuertemente criticada, entre otras cosas, por no ser una medida que por sí sola sea considerada como una solución de fondo. El mismo gobierno canadiense lo reconoció e hizo una propuesta de reforma al sistema de asilo (Bill C-11), que fue también cuestionada como se verá a continuación y que igualmente ilustra que el gobierno canadiense no tiene como prioridad la protección del derecho de asilo, sino el control de las personas que ingresan a su territorio. Una segunda reforma (Bill C-49), que también será explicada en esta sección, ejemplifica el papel que juega la seguridad en la definición de la política migratoria de Canadá.

### *3.3.1. Reforma C-11. Países seguros: el derecho de asilo como un derecho selectivo.*

---

#### *3.3.1.1. La situación que llevó a la reforma.*

Para comprender la reforma al sistema de refugiados en Canadá, hay que establecer el contexto en el cual fue formulada. Del 2006 al 2008 hubo un incremento de 60% en el número de solicitudes de asilo en el país, llevando a una acumulación de 60,000 solicitudes de asilo pendientes con un promedio de 19 meses de espera antes de que se les otorgue una audiencia.<sup>243</sup>

Normalmente el proceso desde que un solicitante ilegítimo presenta su solicitud hasta que ha agotado todas las posibilidades legales para permanecer en el país y es removido de Canadá dura alrededor de 4 años y medio. Algunos solicitantes ilegítimos permanecen incluso más tiempo –más de 10 años-. Estas largas demoras fomentan que personas que no se encuentran en la necesidad de protección utilicen el sistema de asilo como una forma de permanecer en Canadá, sabiendo que van a poder vivir en el país por muchos años. Además, una vez que han agotado todas las vías legales, muchos de ellos no respetan su obligación de salir del país. Existen alrededor de 38,000 personas, sujetas a una orden de repatriación y que se

---

<sup>243</sup> Citizenship and Immigration Canada. *Challenges faced by Canada's asylum system* [en línea]. Citizenship and Immigration Canada, 30 de marzo del 2010, Dirección URL: [http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2010/2010-03-30a.asp], [consultado el 10 de diciembre del 2010].

desconoce su paradero. La Agencia de Servicios Fronterizos (*Canada Border Services Agency*) debe de encontrar a estas personas, escoltarlas y sacarlas del país, lo que representa un proceso que implica tiempo y costos significativos.<sup>244</sup>

El lento sistema de asilo canadiense atrae más solicitudes de asilo per capita que cualquier otra democracia occidental. Por ejemplo, en 2009, Canadá recibió una solicitud por cada 1,000 habitantes, lo que se compara con 1 solicitud por cada 11,034 habitantes en Estados Unidos, con Australia que obtuvo 1 solicitud por cada 3,462 habitantes y con el Reino Unido que recibió 1 por cada 2,057 habitantes. Dado que 58% de las solicitudes fueron consideradas infundadas, estas cifras sugieren que Canadá es el principal destino de solicitudes de asilo ilegítimas.<sup>245</sup>

La reforma a la política de asilo presentada al Parlamento el 30 de marzo de 2010 (Bill C-11), tendría el objetivo de asegurar que las personas necesitadas obtengan protección de manera rápida y que los solicitantes ilegítimos sean expulsados oportunamente; desincentivando así a los solicitantes infundados que representan una carga para el sistema.<sup>246</sup>

### *3.3.1.2. La propuesta de reforma publicada el 30 de marzo del 2010*

#### *3.3.1.2.1. Decisiones más rápidas.*

Actualmente, tarda 19 meses que las solicitudes de asilo sean escuchadas ante el Consejo de Inmigración y Refugiados. Con la nueva propuesta, los individuos que se defina que son elegibles para presentar una solicitud de asilo tendrán una entrevista con un servidor público empleado por el Consejo (lo que aseguraría una posición independiente y apolítica por parte de los entrevistadores) en un lapso no mayor a los 8 días. Durante esta primera entrevista se recopilará información y se programará una audiencia ante otro servidor público del Consejo dentro de 60 días. Aquellos que entonces sean

---

<sup>244</sup> *Ibidem.*

<sup>245</sup> *Ibidem.*

<sup>246</sup> *Ibidem.*

aceptados recibirán el estatus de refugiado y tendrán la posibilidad de aplicar para obtener la residencia permanente.<sup>247</sup>

Se estima que cada solicitud rechazada le cuesta a los contribuyentes 50,000 dólares canadienses destinados principalmente a servicios sociales y de salud. Al disminuir el tiempo que los solicitantes rechazados permanecen en Canadá, esta reforma reduciría los costos a sólo 29,000 dólares por solicitud.<sup>248</sup>

#### 3.3.1.2.2. *División de apelación para los refugiados*

Con la nueva reforma, El Consejo de Inmigración y Refugiados (IRB) creará una nueva División de Apelación para los Refugiados (*Refugee Appeal Division*). Si una solicitud de asilo es rechazada, en la mayoría de los casos (a excepción de los solicitantes provenientes de países seguros –como se explicará más abajo-) podrán apelar la decisión. La apelación incluirá una revisión de la decisión original y en algunos casos se podrá incluso presentar nueva evidencia. Después de esta apelación, en caso de una decisión en contra del solicitante, existe todavía la posibilidad de pedir una revisión a la Corte Federal, que aplica incluso para los provenientes de países seguros.<sup>249</sup>

#### 3.3.1.2.3. *Países seguros*

La categoría de país seguro, deriva de la percepción de que existen países en el mundo en donde es menos probable que ocurra la persecución de personas en comparación con otras áreas. Esta visión la comparte António Guterres, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, quien dijo que en efecto hay países de origen considerados como “seguros” y que puede suponerse que la cantidad de solicitudes de asilo provenientes de

---

<sup>247</sup> Citizenship and Immigration Canada. *Proposed reforms to Canada's asylum system* [en línea]. Citizenship and Immigration Canada. 30 de marzo del 2010, Dirección URL: [<http://www.cic.gc.ca/english/departament/media/backgrounders/2010/2010-03-30.asp>], [consultado el 10 de diciembre del 2010].

<sup>248</sup> Citizenship and Immigration Canada. *Balanced Reforms Planned for Canada's Asylum System* [en línea]. Market Wire, 30 de marzo del 2010, Dirección URL: [<http://www.marketwire.com/press-release/Balanced-Reforms-Planned-for-Canadas-Asylum-System-1139939.htm>], [consultado el 10 de diciembre del 2010].

<sup>249</sup> Citizenship and Immigration Canada. *Proposed reforms to Canada's asylum system*, *op. cit.*

dichos países será menor en relación a otros<sup>250</sup>.

Como ya se ha planteado, muchas personas provenientes de estos países solicitan asilo en Canadá comprobándose después que no se encuentran en la necesidad de protección –de acuerdo al Consejo de Inmigración y Refugiados-. Esto sugiere que están utilizando el sistema de asilo canadiense como una forma de colarse y de pasar por alto la lista de espera de inmigración. Se gasta demasiado tiempo y demasiados recursos revisando estas solicitudes ilegítimas, con un tiempo promedio de 4.5 años desde el momento en el que se presenta la solicitud hasta que el solicitante ilegítimo es removido del país, tardando, en algunos casos, hasta 10 años.<sup>251</sup>

Debido a ello, la propuesta de reforma al sistema de asilo incluye la autoridad de desarrollar una lista de países seguros. Este concepto se refiere a aquellos países que normalmente no producen refugiados, que cuentan con un récord robusto de derechos humanos y un Estado fuerte. En otras palabras, a aquellos que tienen una legislación y un sistema sólidos de protección a los derechos humanos con la capacidad correspondiente por parte del Estado de brindar esa protección. Se refiere a Estados democráticos con sólidos marcos jurídicos que tienen la capacidad de proteger a sus ciudadanos.<sup>252</sup>

Actualmente Canadá no cuenta con una lista de países seguros. La reforma enmendaría el Acta de Protección a los Inmigrantes y Refugiados (*Immigration and Refugee Protection Act*) otorgando la autoridad de desarrollar dicha lista más adelante. Esta autoridad permitiría que se tomen en cuenta las circunstancias particulares de poblaciones vulnerables al interior de los países.<sup>253</sup>

Como en el sistema actual todas las solicitudes elegibles (que reúnan los requisitos necesarios), incluyendo aquellas de solicitantes provenientes de países seguros, continuarían recibiendo una audiencia ante el Consejo de

---

<sup>250</sup> Citizenship and Immigration Canada. *Safe countries of origin* [en línea]. Citizenship and Immigration Canada, 30 de marzo del 2010, Dirección URL: [<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2010/2010-03-30b.asp>], [consultado el 10 de diciembre del 2010].

<sup>251</sup> *Ibidem*.

<sup>252</sup> *Ibidem*.

<sup>253</sup> *Ibidem*.

Inmigración y Refugiados. Sin embargo, en el caso de una decisión negativa, los solicitantes provenientes de países seguros no tendrían derecho a apelar ante la División de Apelación para los Refugiados, pero seguirían teniendo derecho a pedir a la Corte Federal que se revise la decisión. Esto es con el fin de que las personas que no necesitan protección sean removidas del país más rápidamente.<sup>254</sup>

Muchos Estados utilizan una política de países seguros para acelerar el proceso de las solicitudes provenientes de ciertos países. Algunos de ellos son el Reino Unido, Irlanda, Francia, Alemania, Grecia, los Países Bajos, Noruega, Suiza, Dinamarca y Finlandia, entre otros. La mayoría de los Estados de la Unión Europea tienen procesos de aceleramiento de las solicitudes provenientes de otros Estados miembro de la Unión Europea considerados generalmente como Estados seguros.<sup>255</sup>

El objetivo de incluir una lista de países seguros es que los solicitantes provenientes de dichos países sean removidos rápidamente de Canadá, mientras que aquellos que fueron aceptados reciban el estatus de refugiado más prontamente y tengan la posibilidad de aplicar para la residencia permanente. Lo que esto quiere decir es que las solicitudes de asilo serían clasificadas de acuerdo al país de origen, ya sea considerado como seguro o peligroso por el gobierno canadiense, y posteriormente serían procesadas de acuerdo a su clasificación (con o sin derecho a apelar ante la División de Apelación para los Refugiados).

#### 3.3.1.2.4. *Repatriación oportuna*

Como ya ha sido ampliamente comentado, la estancia prolongada en Canadá de solicitantes de asilo que no han sido aceptados es sumamente costosa. Reducir el tiempo que los solicitantes ilegítimos permanecen en el país ayudaría a la vez a reducir esos costos y a desincentivar el abuso al sistema pues la solicitud de asilo ya no sería percibida como una opción para conseguir la estancia automática en Canadá.

---

<sup>254</sup> *Ibidem.*

<sup>255</sup> *Ibidem.*

Además de que la detención y expulsión de los solicitantes ilegítimos son clave para mantener la integridad del sistema de asilo e incluso para proteger la seguridad de los canadienses. Como fue expresado por la Auditoría General de Canadá (*Auditor General of Canada*), “al detener y remover a aquellos que entran a Canadá ilegalmente o que representan una amenaza para los canadienses, la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (*The Canada Border Services Agency, CBSA*) contribuye a proteger la seguridad de los canadienses. Con la detención y expulsión de aquellos que son inadmisibles se resguarda la integridad de los programas de inmigración y de asilo de Canadá y se hace justicia para aquellos que entran al país legalmente”.<sup>256</sup>

Esta declaración resulta sumamente relevante para la presente investigación pues es una prueba contundente de la hipótesis planteada. En dicha expresión queda perfectamente plasmada la relación que existe hoy en día entre política migratoria, particularmente política de asilo, y la protección de la seguridad nacional. Asimismo, se establece como prioridad proteger la seguridad de los canadienses por encima de la seguridad humana de los inmigrantes ilegales o de los solicitantes de asilo ilegítimos.

En esta investigación no se pretende catalogar este hecho de bueno o malo sino simplemente establecer que en la actualidad, el derecho soberano de los Estados de proteger su seguridad y de seleccionar quiénes son admisibles en su territorio está por encima de la protección a los derechos humanos. Aunque en el Derecho internacional se plantee como igual de importante la seguridad del Estado que la seguridad humana, en la práctica, debido a que la responsabilidad de proteger los derechos humanos recae en los Estados, la protección de los primeros depende de la voluntad de los segundos.

---

<sup>256</sup> Citizenship and Immigration Canada. *Detention, removals and the new Assisted Voluntary Returns Program* [en línea]. Citizenship and Immigration Canada, 30 de marzo del 2010, Dirección URL: [<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2010/2010-03-30c.asp>], [consultado el 10 de diciembre del 2010].

El decir que ya existen canales legales para la admisión de refugiados no es suficiente, la realidad es que existe una demanda de asilo mucho mayor de la que los Estados están dispuestos a aliviar. Los Estados reciben y protegen refugiados en cantidades “tolerables” o más bien en cantidades consideradas seguras y controlables. Los Estados contribuyen a la protección de los derechos humanos en la medida en la que les resulta beneficioso (políticamente por ejemplo) o por lo menos no dañino.

La propuesta de reforma del 30 de marzo de 2010 plantea que se fijará un tiempo límite de un año a partir del fallo negativo del Consejo de Inmigración y Refugiados para que los solicitantes de asilo rechazados salgan del país sin acceso a evaluación de riesgo antes de la expulsión, sin derecho a pedir consideraciones humanitarias ni residencia temporal. En casos excepcionales se podrá exentar a ciertas personas y grupos del límite de un año.<sup>257</sup>

Para lograr esto la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá planea: 1) contratar refuerzos adicionales y 2) continuar con la detención de solicitantes de asilo rechazados e implementar un programa piloto de asistencia para repatriaciones voluntarias. La Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá colaboraría con entidades independientes y con otros países para asegurar la obtención de documentos de viaje (visas), financiar el costo del boleto de regreso más una suma que puede ir hasta \$2,000 dólares en apoyo para la reintegración que sería administrado por entidades independientes en los países de origen. El apoyo a la reintegración incluye educación, entrenamiento vocacional, asistencia para conseguir empleo o para emprender negocios pero no incluye la donación de dinero en efectivo<sup>258</sup>.

#### *3.3.1.2.5. Mayor reasentamiento de refugiados del exterior*

La reforma a la política de asilo incluye también el aumento del número de refugiados aceptados del exterior. Canadá, además de aceptar solicitudes de asilo de los individuos en el interior de su territorio, acepta refugiados

---

<sup>257</sup> *Ibidem.*

<sup>258</sup> *Ibidem.*

seleccionados por el ACNUR y otras organizaciones en otros países mediante su programa de reasentamiento de refugiados. Con la reforma presentada por Kenney se aumenta el número de refugiados aceptados por este medio. El incremento es de 2,500 refugiados más por año, es decir, que se fijará el objetivo de reasentar 14,500 refugiados del exterior anualmente. Asimismo, la reforma incluye el incremento de fondos para el reasentamiento de refugiados alcanzando los 54 millones, el primer incremento en 10 años, con el fin de que los refugiados se integren exitosamente en la sociedad canadiense.<sup>259</sup>

En palabras del Ministro de Ciudadanía, Inmigración y Multiculturalismo de Canadá, “al reducir el abuso al sistema de asilo por parte de solicitantes ilegítimos, sería posible destinar más recursos a aquellos que se encuentran en la necesidad de la protección de Canadá. Es por ello que se ha decidido incrementar el número de refugiados reasentados en 20% o 2,500 refugiados por año.”<sup>260</sup>

Este argumento sustenta la hipótesis planteada en esta tesis –el vínculo entre refugiados, inmigración y seguridad-. Pues se demuestra que los refugiados son considerados como un problema cuando estos se ven vinculados con la inmigración en cantidades consideradas como indeseables o incontrolables, mas no cuando las solicitudes provienen del exterior pudiendo ser cuidadosamente seleccionadas en cantidades previamente establecidas.

Aquí se demuestra el vínculo entre refugiados, inmigración y seguridad, pues sí están dispuestos a aumentar el número de refugiados del exterior, al tiempo que buscan reducir, mediante la imposición de visas la llegada de solicitantes de asilo a su territorio. Los refugiados son vistos como una amenaza cuando se mezclan con la gran masa de inmigrantes indocumentados. De este modo, queda claro que solamente se tiene acceso

---

<sup>259</sup> Citizenship and Immigration Canada. *Balanced Reforms Planned for Canada's Asylum System* [en línea]. Market Wire, *op. cit.*

<sup>260</sup> S/A. *Bill C-11, the balanced refugee reform act passed by the Senate* [en línea]. Muchmor Magazine, sin fecha de publicación, Dirección URL: [http://www.muchmormagazine.com/2010/06/bill-c-11-the-balanced-refugee-reform-act-passed-by-the-senate/], [consultado el 2 de abril del 2010]

al derecho de asilo en formas consideradas como adecuadas por los gobiernos receptores. El derecho de asilo, como se ha venido mencionando está condicionado por la voluntad de los Estados a otorgar asilo, la soberanía estatal es hoy en día superior a la soberanía humana. El derecho de asilo es en muchos casos un derecho ficticio, pues solamente tienen derecho a él aquellos solicitantes que cumplan con los requisitos establecidos por los Estados o que quepan dentro de las cifras que los Estados están dispuestos a aceptar cada año.

#### *3.3.1.2.6. Críticas a la propuesta*

Las principales críticas a la reforma que pueden leerse constantemente en la prensa están mayoritariamente relacionadas con la lista de países seguros. Por un lado, desde el punto de vista de los defensores de los derechos humanos, se considera positiva la creación de una División de Apelación para los Refugiados, por el otro lado, se considera inaceptable la creación de una lista de países seguros cuyos nacionales no tendrían acceso al nuevo proceso de apelación.

Los críticos de la reforma argumentan que la introducción de la lista de países seguros afectaría profundamente los principios fundamentales de la tradición canadiense de protección a los refugiados. La lista de países seguros implica un trato distinto para los solicitantes dependiendo de su nacionalidad. De acuerdo a los críticos se trata de una medida sin precedentes y notoriamente discriminatoria, lo cual es inaceptable tratándose de algo tan básico como el acceso a la justicia.

Esta medida estaría violando la garantía de igualdad establecida en la sección número 15 de la Carta de Derechos y Libertades de Canadá (*Canadian Charter of Rights and Freedoms*) que explícitamente protege en contra de la discriminación en base a la nacionalidad. También estaría contradiciendo los principios fundamentales de equidad y de no-discriminación a los que están sujetas las leyes canadienses por sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, la determinación de países seguros, estaría ignorando el principio de imparcialidad, puesto que se estaría haciendo un prejuicio de las solicitudes

de asilo por su origen. El principio de imparcialidad en materia de justicia implica que cada solicitud sea evaluada individualmente en base a sus propios méritos y sin prejuicio.<sup>261</sup>

La noción misma de que es posible dividir el mundo en países seguros y no seguros de manera objetiva resulta sumamente debatible. Algunos países podrían ser democráticos y haber firmado compromisos internacionales en materia de derechos humanos y al mismo tiempo ignorar la violencia contra ciertos grupos étnicos o contra las mujeres o los homosexuales. Puede existir corrupción que impida el ejercicio de la justicia. Además de que el determinar qué país es seguro y cuál no, se trata de una decisión sumamente politizada. Por ejemplo, muchos pensarían que México, con la actual situación de violencia por la guerra contra el narcotráfico, se trata de un país peligroso, no obstante el no incluir a México en la lista de países seguros podría generar tensión entre ambos países miembros del TLCAN.<sup>262</sup>

### 3.3.1.3. La reforma como fue aprobada

Finalmente se hicieron modificaciones a la propuesta y así es como fue aprobada:

---

<sup>261</sup> S/A. Bill C-11: *The equality implications of proposed reforms to Canada's refugee determination system* [en línea]. Sin fecha de publicación. Dirección URL: [http://erc.paulappleby.com/papers\_docs/20100531143927/Immig-c11(final).pdf], [consultado el 28 de diciembre del 2010]

<sup>262</sup> Para ver las noticias relacionadas consultar los siguientes links:

- 1) Phred Dvorak. *Canada Targets Asylum Laws* [en línea]. The Wallstreet Journal. The Digital Network. World. March 31, 2010. Dirección URL: [http://online.wsj.com/article\_email/SB10001424052702303601504575154222415373624-IMyQjAxMTAwMDEwMzExNDMyWj.html#articleTabs\_article], [consultado el 2 de abril del 2010]
- 2) S/A. *Proposed refugee law would speed process* [en línea]. CBC News, Canada, March 30, 2010. Dirección URL: [http://www.cbc.ca/canada/north/story/2010/03/30/immigration-refugee-proposals.html#ixzz18PYJFmllhttp://www.cbc.ca/canada/north/story/2010/03/30/immigration-refugee-proposals.html#ixzz18PYJFmll], [consultado el 2 de abril del 2010]
- 3) Lorne Waldman. *Kenney's reforms a step toward fair refugee system* [en línea]. Thestar.com, 2 de abril del 2010. Dirección URL: [http://www.thestar.com/opinion/article/789253--kenney-s-reforms-a-step-toward-fair-refugee-system], [consultado el 2 de abril del 2010]

Quince días después de que la solicitud de asilo sea presentada ante el Consejo de Inmigración y Refugiados, se llevará a cabo la primera entrevista con un servidor público e independiente en la cual se recopilará información y se programará la audiencia que tendrá lugar dentro de los siguientes 90 días. En el caso de los solicitantes provenientes de países seguros la audiencia se realizará dentro de los siguientes 60 días. (El fin de esto es que se acelere el proceso de las solicitudes rechazadas para la pronta expulsión de los solicitantes ilegítimos. Aquí se está asumiendo que presumiblemente las solicitudes de países seguros serán ilegítimas y por eso se acelera el proceso de éstas).

El nuevo sistema de asilo incluye la creación de la División de Apelaciones para Refugiados (*Refugee Appeal Division*), la cual ofrece a los solicitantes de asilo la oportunidad de apelar una decisión negativa –se puede introducir nueva evidencia y en algunos casos puede permitirse una audiencia-. A diferencia de la propuesta de reforma presentada por el ministro Keney, todos los solicitantes, incluso aquellos provenientes de países seguros, tendrán acceso a apelar, sin embargo, el tiempo límite para que la División de Apelaciones para Refugiados emita su decisión es de 120 días para los que no provengan de países seguros y de 30 días para los que provengan de países seguros (este límite de tiempo no aplica si se realiza una audiencia). Todas las solicitudes que sean rechazadas siguen teniendo la oportunidad de llevar su caso a la Corte Federal.

En la reforma que se aprobó se establece que inicialmente no se designará cuáles son los países seguros. Puede considerarse la designación de un país como seguro solamente si el número de solicitudes de asilo provenientes de ese país es igual o mayor que el número que se establecerá en las regulaciones o que el porcentaje de solicitudes aprobadas provenientes de ese país sea igual o menor que el porcentaje que se establecerá posteriormente en las regulaciones. Al designar a un país como seguro se tomará en cuenta el récord de derechos humanos del mismo, así como la disponibilidad de mecanismos para la protección de éstos.

En cuanto a la repatriación oportuna de los solicitantes rechazados, en la nueva reforma se establece que todos los solicitantes rechazados serán

expulsados del país dentro de los siguientes 12 meses de la emisión de la decisión final por parte del Consejo de Inmigración y Refugiados. Esta medida se funda en el hecho de que entre más tiempo permanece una persona en Canadá, más difícil es repatriarla, decisiones más rápidas reducirán el tiempo que pasa una persona en Canadá antes de la expulsión, además de que se reducirán costos y se desincentivará el abuso del sistema.

El gobierno de Canadá, cumpliendo con su compromiso de proteger los derechos humanos, se asegura de no repatriar a una persona a un lugar en donde su vida esté en peligro, para ello existe lo que se conoce como evaluación de riesgos antes de la expulsión (*Pre-removal risk assessments, PRRA*). Antes de la reforma, toda persona con una orden de expulsión tenía acceso a esta evaluación y podía retardar así la expulsión. Con la nueva reforma, dentro del año siguiente a la decisión final del Consejo de Inmigración y Refugiados, los solicitantes de asilo rechazados no tendrán acceso a esta evaluación, pues se considera que en el proceso de evaluación de su solicitud de asilo ante el Consejo y probablemente la División de Apelación para Refugiados, ya se habrían considerado estos riesgos y sería redundante que se volviera a evaluar. Después del año, si la persona no ha sido removida de Canadá, puede acceder a dicha evaluación a excepción de solicitantes de asilo provenientes de países seguros.

Otra de las modificaciones que se hicieron al sistema de asilo con la nueva reforma es acerca de la cláusula de humanitarismo y compasión del Acta de Protección a Inmigrantes y Refugiados (*Immigration and Refugee Protection Act, IRPA*). Como se ha explicado anteriormente, para inmigrar a Canadá normalmente debe obtenerse una visa de residencia antes de llegar al país. En casos excepcionales, personas dentro y fuera de Canadá que no cumplen con los requisitos para inmigrar pueden ser exentas de los mismos en base a consideraciones humanitarias. Este es un proceso distinto a la solicitud de asilo y muchas personas aplicaban a ambos procesos al mismo tiempo o como una alternativa al ser rechazada su solicitud de asilo. Con la nueva reforma, al evaluar una solicitud humanitaria no se tomarán en cuenta ninguno de los riesgos que se consideran para otorgar asilo, como la persecución descrita por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los

Refugiados, pero se seguirán considerando las dificultades que afecten a la persona en su lugar de origen. Los solicitantes de asilo rechazados no tendrán acceso a solicitar residencia permanente en base a cuestiones humanitarias en el año siguiente del rechazo de su solicitud.

Uno de los principales puntos de la nueva reforma es el programa de repatriaciones voluntarias. Muchos solicitantes de asilo rechazados no respetan su obligación de salir de Canadá y como consecuencia son deportados y se les prohíbe permanentemente regresar a Canadá. Muchos de ellos no conocen las consecuencias de permanecer en el país después de que su solicitud de asilo ha sido rechazada, otros no tienen los medios económicos para cubrir los costos que implica el viaje de regreso a su país o para subsistir una vez que hayan regresado. El programa piloto de repatriaciones voluntarias tiene el objetivo de proporcionar información y asesoramiento a los solicitantes rechazados, además brindará asistencia financiera a entidades independientes cuyo propósito será ayudar a las personas para que puedan costear el regreso a sus hogares. Este programa establece también que al momento de presentar la solicitud de asilo los solicitantes deben proveer sus documentos de viaje o llenar un formulario específico. Esto ayudará con las expulsiones de los solicitantes rechazados, ya que en la actualidad la falta de documentos de viaje es de los principales obstáculos.

En cuanto al aumento en el número de refugiados reasentados del exterior, no hubieron modificaciones a la propuesta: se aumentará el número de refugiados seleccionados del exterior hasta alcanzar los 14,500 por año y se incrementará hasta 54 millones el presupuesto del programa de asistencia para los refugiados reasentados.<sup>263</sup>

Aunque después haya sido aprobada en una versión más moderada, la propuesta de reforma al sistema de asilo presentada por el Ministro de Inmigración, Ciudadanía y Multiculturalismo de Canadá, Jason Kenney, el 30 de marzo de 2010, muestra claramente la relación entre seguridad y política

---

<sup>263</sup> Para consultar la reforma como fue aprobada consultar la siguiente página web: Citizenship and Immigration Canada. *Balanced Refugee Reform* [en línea], Citizenship and Immigration Canada, 26 de octubre del 2010. Dirección URL: [<http://www.cic.gc.ca/english/refugees/reform.asp>], [consultado el 10 de diciembre del 2010]

migratoria, hipótesis planteada en el primer capítulo, también comprueba la hipótesis del segundo capítulo que establece que los refugiados son vistos como una amenaza por su vínculo con la migración indocumentada, e ilustra asimismo el impacto que tiene el reforzamiento del control migratorio sobre los derechos humanos.

### 3.3.2. Reforma C-49. ¿Castigo para los traficantes de personas o para los refugiados?

---

#### 3.3.2.1. La reforma C-49 y sus antecedentes

El jueves 21 de octubre de 2010, el Ministro de Inmigración, Ciudadanía y Multiculturalismo de Canadá, Jason Kenney, y el Ministro de Seguridad Pública, Vic Toews, dieron a conocer en Vancouver, Colombia Británica, la propuesta legislativa C-49, llamada Acta de prevención contra el abuso del sistema de inmigración canadiense por los traficantes de personas.<sup>264</sup>

La propuesta tiene el objetivo de sancionar a los traficantes de personas y a los refugiados fraudulentos y desincentivar así tales prácticas. La propuesta legislativa establece el aumento de la sentencia mínima para aquellos que sean sorprendidos trayendo a personas ilegalmente a Canadá y plantea también repercusiones para las personas transportadas<sup>265</sup>. Se otorga autoridad al gobierno para denominar a los pasajeros a bordo de barcos contrabandistas de personas como “llegadas irregulares” (*irregular arrivals*). Las personas que reciban tal denominación pueden ser detenidas hasta por un año y serán ubicadas en un proceso distinto al proceso correspondiente a los refugiados llegados por vías legales.

---

<sup>264</sup> Brian Lilley. *New immigration law targets human smuggling* [en línea]. Toronto Sun, Canada, October 21, 2010. Dirección URL: [http://www.torontosun.com/news/canada/2010/10/21/15776466.html], [consultado el 1 de enero del 2010].

<sup>265</sup> S/A. *Human smuggling bill draws criticism* [en línea]. CBC News, October 22, 2010. Dirección URL: [http://www.cbc.ca/canada/british-columbia/story/2010/10/22/humna-smuggling-bill-folo.html#ixzz19zoDrIYj], [consultado el 1 de enero del 2010].

Otra de las medidas incluidas en la reforma es que a las personas llegadas a Canadá irregularmente no se les permitirá aplicar para la residencia permanente sino hasta 5 años después de su llegada, aún siendo aceptada su solicitud de asilo, y se les prohibirá por el mismo tiempo apadrinar a familiares en el exterior para traerlos al país. Además, se le facilita al gobierno remover el estatus de refugiado a aquellos que regresen a su país de origen para vacacionar después de haber convencido al gobierno canadiense de que necesitaban de su protección contra la persecución que sufren en aquel país. Entre las demás medidas que plantea la reforma se encuentra también el cambio del plan de beneficios sociales y de salud que reciben los refugiados de modo que no sea más generoso que los planes ofrecidos a los canadienses por los gobiernos de las provincias.<sup>266</sup>

De acuerdo al ministro Kenney, esta reforma ayudará al gobierno a prevenir el abuso del sistema de inmigración canadiense por los traficantes de personas mientras que continúa ofreciendo protección a los más vulnerables. Por su parte, Toews comentó que efectivamente se trata de una medida severa, como debe ser para que los traficantes de personas y los refugiados fraudulentos lo piensen dos veces, pero que también es justa. Justa para aquellos que legítimamente esperan para acceder a una mejor vida en Canadá.<sup>267</sup>

Entre los antecedentes que dieron pie a esta reforma se encuentra la llegada de dos barcos de contrabando de personas en la costa occidental de Canadá. La primera fue en octubre de 2009, en la que desembarcaron 76 solicitantes de asilo tamiles provenientes de Sri Lanka y la segunda fue en agosto de 2010 en la que desembarcaron otros 492 migrantes tamiles.<sup>268</sup> Estos acontecimientos vinieron a darle un nuevo impulso a la preocupación del gobierno canadiense por controlar la llegada de refugiados a su territorio.

En palabras de Toews, el hecho de que estas dos embarcaciones hayan llegado a la costa canadiense en menos de 12 meses demuestra

---

<sup>266</sup> Brian Lilley., *op. cit.*

<sup>267</sup> *Ibidem.*

<sup>268</sup> Douglas Quan; Norma Greenaway. *Government goes after queue jumpers and human smugglers* [en línea]. The Vancouver Sun, October 22, 2010. Dirección URL: [<http://www.vancouversun.com/news/Government+goes+after+queue+jumpers+human+smugglers/3709824/story.html#ixzz1ABhM8uiO>], [consultado el 1 de enero del 2010].

claramente que las redes de contrabando de personas están haciendo de Canadá su destino y que creen que pueden explotar la generosidad del sistema de inmigración canadiense para obtener beneficios<sup>269</sup>. La reforma C-49 tiene el objetivo de desincentivar a los contrabandistas que obtienen millones de dólares al año por traer refugiados a Canadá. Internacionalmente los traficantes de personas ganan alrededor de 10 mil millones de dólares anualmente. Entre 1997 y 2002, los traficantes transportaron a 12% de los 14,792 migrantes indocumentados interceptados en o hacia Canadá, según la agencia policíaca *Royal Canadian Mounted Police*.<sup>270</sup>

El ministro Kenney agrega que los grupos contrabandistas que durante la guerra civil en Sri Lanka se dedicaban a traficar armas, desde el cese de hostilidades, han buscado una nueva línea de negocio tornándose hacia el contrabando de personas. Le cobran a las personas grandes sumas para llevarlas a Canadá en condiciones peligrosas e inhumanas. Esto representa una amenaza seria a la integridad del sistema de inmigración de Canadá, particularmente del sistema de protección a los refugiados, mermando el apoyo público a dicho sistema. Desde la llegada de la última embarcación de tamiles, comenta Kenney, ha habido una disminución considerable del apoyo público a la inmigración y a los refugiados en especial. Por lo que es imperante atender el problema y desincentivar a las personas para que no compren lo ofrecido por los contrabandistas. El público canadiense quiere un sistema de inmigración caracterizado por el apego a la ley y a la justicia y el tráfico de personas indocumentadas es vista como una clara violación a estos principios.<sup>271</sup>

Kenney agrega también que la mayoría de los migrantes provenientes de Sri Lanka tiene motivos mixtos para migrar a Canadá: algunos son

---

<sup>269</sup> Carol Sanders. *Federal bill will hurt refugees, experts say. Anti-smuggling move 'not going to stop anybody'* [en línea]. Winnipeg Free Press, October 22, 2010. Dirección URL: [\[http://www.winnipegfreepress.com/local/federal-bill-will-hurt-refugees-experts-say-105510423.html\]](http://www.winnipegfreepress.com/local/federal-bill-will-hurt-refugees-experts-say-105510423.html), [consultado el 1 de enero del 2010].

<sup>270</sup> S/A. *Your comments: Human smuggling, credit debit or cash and priority medical attention* [en línea]. CBC News, October 22, 2010. Dirección URL: [\[http://www.cbc.ca/news/yourcommunity/2010/10/your-comments-human-smuggling-credit-debit-or-cash-and-priority-medical-attention.html\]](http://www.cbc.ca/news/yourcommunity/2010/10/your-comments-human-smuggling-credit-debit-or-cash-and-priority-medical-attention.html), [consultado el 1 de enero del 2010]

<sup>271</sup> S/A. *On the Record: Jason Kenney* [en línea]. The Globe and Mail. November 01, 2010. Dirección URL: [\[http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/editorials/on-the-record-jason-kenney/article1781036/\]](http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/editorials/on-the-record-jason-kenney/article1781036/), [consultado el 12 de noviembre del 2010].

principalmente migrantes económicos, algunos podrían ser refugiados legítimos y otros tienen una combinación de razones económicas y políticas. Desde el cese de las hostilidades muchos refugiados tamiles en India han regresado a Sri Lanka. El ACNUR ha facilitado el regreso voluntario de muchos refugiados a este país. La Agencia Canadiense de Servicios Fronterizos ha declarado que muchos refugiados tamiles en Canadá han regresado a Sri Lanka, por lo menos de visita.<sup>272</sup> Lo que puede sugerir que ya no necesitan de la protección de Canadá y que muchas de las solicitudes provenientes de ese país son solicitudes ilegítimas.<sup>273</sup>

De acuerdo a lo anterior, puede concluirse que los argumentos que fundamentan la creación de la propuesta de reforma son: 1) la necesidad de frenar el tráfico de personas, actividad ilegal que tiene implicaciones para la seguridad nacional; 2) de acuerdo a la versión oficial del gobierno, este tipo de acontecimientos han contribuido a fomentar una opinión pública desfavorable a la inmigración y ha mermado el apoyo al sistema de inmigración canadiense; y 3) que estos acontecimientos estarían relacionados con la llegada de solicitantes de asilo ilegítimos que buscan ahorrar la espera de tramitar legalmente su entrada a Canadá abusando del generoso sistema de asilo canadiense -lo que amenaza la integridad del sistema y es injusto para aquellos que sí aplican legal y pacientemente-.

### *3.3.2.2. La reforma C-49 y la seguridad nacional*

En el sitio oficial del gobierno canadiense se establece que el contrabando de personas socava la seguridad de Canadá. Las llegadas irregulares de gran escala dificultan que se pueda realizar una investigación adecuada de aquellos que llegan, incluyendo los contrabandistas, con el fin de determinar si representan una amenaza para Canadá ya sea en materia de criminalidad o de seguridad nacional. El contrabando de personas y la migración ilegal no pueden ser aceptados como formas de llegada de los refugiados, pues se

---

<sup>272</sup> *Ibidem.*

<sup>273</sup> Agence QMI. Ottawa serre la vis aux réfugiés [en línea]. TVA Nouvelles, 20 de octubre del 2010. Dirección URL:[<http://tvanouvelles.ca/lcn/infos/national/archives/2010/10/20101020-220850.html>], [consultado el 10 de diciembre del 2010].

trata de un negocio peligroso, muchas veces ligado al contrabando de armas y drogas, así como formas de explotación de personas.<sup>274</sup>

El *Acta de prevención del abuso al sistema de inmigración de Canadá por los traficantes de personas* pretende frenar el contrabando de individuos, garantizar la seguridad de las calles y las comunidades canadienses y disminuir los elementos que hacen que sea atractivo llegar a Canadá por vías ilegales.<sup>275</sup>

Con el fin de alcanzar el primer objetivo -frenar el contrabando de personas- el gobierno canadiense propone las siguientes medidas: se le otorga autoridad al Ministro de Seguridad Pública para declarar la existencia de un evento de contrabando de personas, haciendo que los involucrados sean sujetos a las nuevas medidas establecidas en el Acta; facilita la persecución de contrabandistas de personas; establece sentencias y fianzas mínimas para los contrabandistas detenidos; y hace responsables a los dueños de las embarcaciones por el uso inadecuado de las mismas.<sup>276</sup>

En cuanto a la autoridad que se le otorga al Ministro de Seguridad Pública para designar a un grupo de personas que entren o traten de entrar a Canadá en un modo contrario a las leyes de inmigración canadienses como un evento de contrabando humano, existen dos supuesto bajo los cuáles puede hacerlo: si es de la opinión que las evaluaciones de identidad y admisibilidad de las personas involucradas en el evento no puede realizarse en tiempos oportunos o si tiene motivos fundados para sospechar que el evento involucra una actividad organizada de contrabando de personas o que es apoyado por alguna organización criminal o terrorista.<sup>277</sup>

Los individuos que sean parte de un evento de contrabando de personas serán sujetos a distintas reglas de detención y a distintos procesos ante el Consejo de Inmigración y Refugiados, a restricciones para obtener la

---

<sup>274</sup> Public Safety Canada. *Overview: Ending the Abuse of Canada's Immigration System by Human Smugglers* [en línea]. Public Safety Canada, 21 de octubre del 2010. Dirección URL: [http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2010/nr20101021-5-eng.aspx], [consultado el 10 de diciembre del 2010].

<sup>275</sup> *Ibidem.*

<sup>276</sup> *Ibidem.*

<sup>277</sup> Public Safety Canada. *Designating Human Smuggling Events* [en línea]. Public Safety Canada, 21 de octubre del 2010. Dirección URL: [http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2010/nr20101021-7-eng.aspx], [consultado el 10 de diciembre del 2010].

residencia permanente, para viajar y para patrocinar familiares, y a servicios de salud gubernamentales no mejores a los disponibles para el público canadiense. Con estas medidas se aseguraría la integridad y justicia del sistema de inmigración, así como la seguridad de las costas de Canadá.<sup>278</sup>

En cuanto al segundo objetivo –garantizar la seguridad de las calles y comunidades- el Acta establece la detención obligatoria de los participantes en un evento de contrabando de personas hasta por un año o hasta que se emita una decisión positiva por el Consejo de Inmigración y Refugiados, con el fin de permitir al gobierno la determinación de la identidad y admisibilidad de la persona.<sup>279</sup>

En casos de operaciones de contrabando de personas, las autoridades se enfrentan a varios retos al identificar a las personas involucradas. Debido a la naturaleza misma de la operación, muchas veces los individuos no tienen los documentos necesarios, tienen documentos falsos, o han destruido sus documentos para ocultar su identidad. En casos de esta naturaleza, cuando la identidad no está confirmada, las autoridades no pueden detectar amenazas potenciales a la seguridad, como por ejemplo contrabandistas de personas, terroristas o personas que han cometido crímenes contra la humanidad. De acuerdo al gobierno canadiense es un riesgo inaceptable el liberar en las comunidades canadienses a personas cuya identidad no ha sido determinada y que podrían posiblemente representar una amenaza criminal o de seguridad nacional.<sup>280</sup>

Es por ello que, para garantizar la justicia e integridad de los sistemas de inmigración y de asilo de Canadá y para proteger la seguridad del público canadiense, es necesario que las autoridades gubernamentales tengan la posibilidad de detener, imponer condiciones para la liberación y remover del país a aquellos que sean considerados inadmisibles.<sup>281</sup>

---

<sup>278</sup> *Ibidem.*

<sup>279</sup> Public Safety Canada. *Overview: Ending the Abuse of Canada's Immigration System by Human Smugglers*, *op. cit.*

<sup>280</sup> Public Safety Canada. *Protecting our Streets and Communities from Criminal and National Security Threats* [en línea]. Public Safety Canada, 21 de octubre del 2010. Dirección URL:[<http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2010/nr20101021-9-eng.aspx>], [consultado el 10 de diciembre de 2010].

<sup>281</sup> *Ibidem.*

Reglas más estrictas de detención para las personas que lleguen como parte de un evento de contrabando humano son necesarias para asegurar que el gobierno tenga tiempo suficiente para conducir investigaciones robustas de los hechos, para que pueda confirmar la identidad de toda persona que busque permanecer en Canadá y para identificar amenazas potenciales a la seguridad del público canadiense. Con este fin es que se impone en la reforma C-49, la detención de dichas personas hasta por un año o hasta que se obtenga una decisión a favor por parte del Consejo de Inmigración y Refugiados.<sup>282</sup>

Si después de 12 meses la solicitud de asilo no ha obtenido un veredicto, el Consejo revisará el caso y decidirá si es necesario que la persona continúe detenida o si puede ser liberada bajo ciertas condiciones hasta que se emita un fallo. Si después de esta revisión se decide la continuación de la detención, el sujeto podrá pedir una revisión cada seis meses.<sup>283</sup>

Los solicitantes que hayan recibido una decisión en contra, si no han sido removidos del país y siguen detenidos al año de su llegada, pueden pedir una revisión ante el Consejo para que se reconsidere su detención cada seis meses hasta su expulsión. De este modo, se reduciría el riesgo de que solicitantes de asilo rechazados desaparezcan en la clandestinidad o huyan para evitar su expulsión.<sup>284</sup>

Los individuos detenidos pueden solicitar que se les libere prematuramente, en cuyo caso el Ministro de Seguridad Pública revisaría los hechos del caso y decidiría bajo circunstancias excepcionales si la persona puede ser liberada mientras se delibera su caso.<sup>285</sup>

En lo referente al tercer objetivo del Acta –disminuir los atractivos de llegar a Canadá ilegalmente-, se propone que a las personas que lleguen al país como parte de un evento de contrabando -y que obtengan exitosamente el estatus de refugiado- se les prohíba aplicar para la residencia permanente por un periodo de 5 años, además de impedirles que patrocinen a familiares

---

<sup>282</sup> *Ibidem.*

<sup>283</sup> *Ibidem.*

<sup>284</sup> *Ibidem.*

<sup>285</sup> *Ibidem.*

por el mismo periodo de tiempo. También se asegura que los beneficios de salud que reciban no sean mayores a los que recibe el público canadiense por el gobierno y se otorga capacidad a las autoridades para dar por terminado el estatuto de refugiado a aquellas personas que regresen a su país de origen para vacacionar o que demuestren de otras formas que no se encuentran en la necesidad legítima de la protección de Canadá.<sup>286</sup>

Adicionalmente, el gobierno canadiense fortalecerá sus actividades de detección y disuasión de operaciones de contrabando de personas en alta mar mediante la designación de un Consejero Especial sobre Contrabando de Personas y Migración Ilegal (*Special Advisor on Human Smuggling and Illegal Migration*) y mediante el incremento de la presencia canadiense en alta mar a través de relacionamiento diplomático, de la colaboración con otras naciones afectadas y con el compromiso de entidades multilaterales como el ACNUR.<sup>287</sup>

El Primer Ministro ha designado a Ward P.D. Elcock para ocupar el puesto de Consejero Especial sobre Contrabando de Personas y Migración Ilegal. El objetivo principal del puesto es coordinar una respuesta integral al problema del contrabando humano, proveer consejo y recomendaciones a los ministros y al Consejero de Seguridad Nacional del Primer Ministro en materia de combate contra el contrabando humano y la migración ilegal. Asimismo, el objetivo del Sr. Elcock es promover la cooperación internacional en torno a esta cuestión.<sup>288</sup>

El Sr. Elcock sirvió recientemente como el Coordinador Federal de Seguridad para los Juegos Olímpicos, el G8 y el G20, en donde su principal responsabilidad era proveer una estrategia federal de seguridad para los Juegos Olímpicos en Vancouver en 2010 así como para las cumbres del G-8 y G-20. Anteriormente fue Ministro de la Defensa Nacional y ha servido

---

<sup>286</sup> Public Safety Canada. *Overview: Ending the Abuse of Canada's Immigration System by Human Smugglers*, *op. cit.*

<sup>287</sup> *Ibidem.*

<sup>288</sup> Public Safety Canada. *Special Advisor on Human Smuggling and Illegal Migration* [en línea]. Public Safety Canada, 21 de octubre del 2010. Dirección URL:[<http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2010/nr20101021-10-eng.aspx>], [consultado el 10 de diciembre de 2010].

también como Director del Servicio de Inteligencia de Canadá<sup>289</sup>. Lo que deja muy claro el enfoque de seguridad con que el gobierno de Canadá está abordando los temas de migración.

*3.3.2.3. Las críticas: Reforma C-49 y la violación de las obligaciones constitucionales e internacionales de Canadá en materia de protección a los derechos humanos y a los refugiados*

Entre las críticas en contra de la reforma, los argumentos que más se escucharon en la prensa fueron los siguientes: 1) contradice las obligaciones constitucionales e internacionales de Canadá, en materia de justicia y equidad, de derechos humanos y protección a los refugiados; 2) La reforma crea dos tipos de refugiados dependiendo de su forma de llegada, lo que resulta discriminatorio; 3) castiga más a los refugiados que a los contrabandistas de personas; 4) es ineficaz en disuadir este tipo de llegadas porque las personas que llegan por estas vías generalmente no están informadas de las leyes y no tienen otra alternativa; 5) es simplemente una solución placebo, cuyo único fin es politizar el asunto para obtener votos; 6) pone demasiado poder en manos del Ministro de Seguridad Pública. Para fines de esta investigación, el que más nos interesa es el primero, acerca de las consecuencias de la reforma en materia de derechos humanos y será el que más se desarrolle a continuación.

Entre los principales críticos se encuentra Amnistía Internacional que expresó en un comunicado de prensa que la nueva propuesta de reforma C-49 dirigida a atacar el contrabando de personas está muy alejada de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y protección a los refugiados. La reforma restringe varios derechos humanos fundamentales a los refugiados e inmigrantes que lleguen a Canadá irregularmente como parte de un evento designado de contrabando humano. En este sentido, sus derechos se ven violados únicamente sobre la base de cómo viajaron a Canadá y cuántas personas iban con ellos.<sup>290</sup>

---

<sup>289</sup> *Ibidem*.

<sup>290</sup> Amnesty International Canada. *Anti-Smuggling Legislation Violates Refugee Rights - Media release* [en línea]. Amnesty International Canada, October 22, 2010. Dirección URL: [[http://www.amnesty.ca/resource\\_centre/news/view.php?load=arcview&article=5662&c=Resource+Centre+News](http://www.amnesty.ca/resource_centre/news/view.php?load=arcview&article=5662&c=Resource+Centre+News)], [consultado el 10 de diciembre de 2010].

En primer lugar, la reforma establece que todos los refugiados que lleguen como parte de lo que el gobierno decida designar como un evento de contrabando de personas serán detenidos obligatoriamente hasta por un año con muy poca posibilidad de revisión. Esto constituye una violación seria a la obligación constitucional e internacional de Canadá de no someter a los individuos a detención arbitraria. Asimismo, el utilizar la detención como una forma de penalizar a los refugiados que entren irregularmente a un país contradice claramente el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.<sup>291</sup>

Dicho artículo establece que “Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales”<sup>292</sup>. El artículo también establece en la segunda parte que “Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país.”<sup>293</sup>

Otra de las restricciones que se hace a los individuos que entren a Canadá como parte de un evento de contrabando de personas, designado así por el Ministro de Seguridad Pública, es que no podrán acceder a la residencia permanente en Canadá por un periodo de 5 años, aún cuando hayan sido aceptados como refugiados. De acuerdo a Amnistía Internacional, esto hace que para estos individuos sea virtualmente imposible viajar fuera de Canadá durante ese periodo de tiempo. La Convención sobre el Estatuto de Refugiados establece que los Estados deben proveer a los refugiados

---

<sup>291</sup> *Ibidem*.

<sup>292</sup> Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* [en línea]. Naciones Unidas, Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951, p.9. Dirección URL:[<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>], [consultado el 15 de enero de 2011].

<sup>293</sup> *Ibidem*.

legalmente residiendo en su territorio los documentos necesarios para viajar fuera del país, al menos que causas de fuerza mayor de seguridad nacional u orden público así lo requieran<sup>294</sup>. Lo cual no es posible sin un permiso de residencia temporal o permanente.<sup>295</sup>

Amnistía Internacional continúa diciendo que la reforma también viola el derecho a la vida de familia, protegido tanto por la Convención de los Derechos del Niño como por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 23.—1. “La familia es el elemento natural fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”<sup>296</sup>.) Las personas que lleguen como parte de un evento designado de contrabando humano no podrán aplicar para reunificación familiar por un periodo de 5 años, aunque su solicitud de asilo en Canadá haya sido aceptada por el Consejo de Inmigración y Refugiados. La directora general de la parte francófona de Amnistía Internacional Canadá, Béatrice Vaugrante, dijo que el mantener a las familias separadas por tanto tiempo viola derechos, es mal intencionado e impide la habilidad de los recién llegados de integrarse y de empezar sus vidas en Canadá<sup>297</sup>.

Asimismo, se viola el derecho de equidad ante la justicia. A diferencia de otros solicitantes de asilo, a los individuos que lleguen irregularmente no les será permitido el acceso a apelar una decisión negativa ante la División de Apelación para los Refugiados. El que se retire la oportunidad de apelar basándose en la forma en la que la persona llegó a Canadá es punitivo y discriminatorio.<sup>298</sup>

El trato discriminatorio respecto a estos derechos fundamentales, infringe el derecho a la no discriminación establecido en varios tratados internacionales que rigen a Canadá, incluyendo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

---

<sup>294</sup> “Artículo 28. – Documentos de viaje. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional [...]”, Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), *op. cit.*, p. 8.

<sup>295</sup> Amnesty International Canada. *op. cit.*

<sup>296</sup> Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 520.

<sup>297</sup> Amnesty International Canada, *op. cit.*

<sup>298</sup> *Ibidem.*

Políticos, entre otros. La propuesta de reforma C-49, no solamente viola derechos sino que ignora la realidad de que muchos refugiados legítimos, recurren a los contrabandistas para poder llegar a un país seguro como Canadá debido a la desesperación y a la falta de otras alternativas.<sup>299</sup>

Amnistía Internacional concuerda con que los países deben tomar acción para disuadir el tráfico de personas, el cual es peligroso, explotador e involucra elementos criminales. Los contrabandistas muchas veces violan los derechos de los individuos a quienes les proveen transporte. Sin embargo, las medidas para atacar el contrabando deben asegurar que los derechos de los migrantes y refugiados sean protegidos. La reforma C-49 no traza adecuadamente la línea entre atacar el crimen y proteger derechos. Va tras los contrabandistas, en gran medida, castigando a los individuos que acuden a ellos en desesperación, dijo Alex Neve, el Secretario General de Amnistía Internacional Canadá<sup>300</sup>.

Otras críticas son que la propuesta de reforma, ataca más a los refugiados que a los contrabandistas. Aunque sean aceptados como refugiados, es decir que se compruebe que en verdad sufren persecución o fundados temores de persecución, si llegan como parte de un evento de contrabando de personas serán sujetos a fuertes penalizaciones, mientras que los verdaderos responsables de la organización de estos eventos estarán en sus países fuera del alcance del gobierno canadiense.<sup>301</sup> Otro de los comentarios que puede leerse en la prensa es que por más que penalicen a los refugiados de esta forma, no evitarán que los refugiados huyan en búsqueda de protección, solamente se prolongará su inseguridad y sufrimiento.<sup>302</sup> Es inevitable que los solicitantes de asilo, por la misma naturaleza de su condición, se vean obligados a viajar ilegalmente.

---

<sup>299</sup> *Ibidem.*

<sup>300</sup> *Ibidem.*

<sup>301</sup> National Post editorial board. *National Post editorial board: Human smuggling bill needs improvement* [en línea]. National Post, December 3, 2010. Dirección URL:[<http://fullcomment.nationalpost.com/2010/12/03/national-post-editorial-board-human-smuggling-bill-needs-improvement/#ixzz1B95W3dn6>], [consultado el 3 de diciembre de 2010].

<sup>302</sup> Audrey Macklin; Sean Rehaag. *Playing politics with refugees* [en línea]. The Star, December 3, 2010. Dirección URL:[<http://www.thestar.com/opinion/editorialopinion/article/900840--playing-politics-with-refugees>], [consultado el 3 de diciembre de 2010].

También se critica que la reforma está diseñada para aquellos que llegan irregularmente por barco, que son eventos de contrabando de personas mucho más fáciles de detectar que aquellos que llegan por avión, por mencionar un ejemplo. Es decir, que una persona que llega ilegalmente a Canadá cruzando la frontera con Estados Unidos se enfrenta a una situación mucho más sencilla en comparación a un tamil que llega por mar desde Sri Lanka. En este sentido, la propuesta de reforma no aplica de la misma forma para todos aquellos que lleguen ilegalmente, sino solamente para aquellos que lleguen masivamente por barco. De modo que en efecto se trata de medidas aplicadas discriminatoriamente en base al modo de transporte<sup>303</sup>.

Se estima que 90% de los 33, 000 solicitantes de asilo en el año pasado fueron asistidos por contrabandistas, un número enorme comparado con los alrededor de 600 que llegaron por barco. Para que las medidas sean aplicables, el Ministro de Seguridad Pública debe declarar la existencia de un evento de contrabando humano, una embarcación de tamiiles podría constituir un evento tal, pero probablemente la ley no aplique para 4 nigerianos que lleguen en avión desde Estambul. De acuerdo, a críticos en contra de la propuesta pero por no ser lo suficientemente rígida y eficaz en detener la llegada de refugiados, el verdadero enemigo no son las masas que llegan por barco en busca de una mejor vida sino el sistema de inmigración mismo, el más generoso de todo el mundo, que actúa como imán y atrae a los contrabandistas a pesar de que geográficamente Canadá sea de los destinos más difíciles de alcanzar. El sistema de asilo canadiense continúa siendo el más generoso aún con la implementación de la reforma C-11. El porcentaje de aceptación de solicitudes es de 50% -tres veces más alto que el del promedio de los demás países desarrollados-.<sup>304</sup>

En este sentido mucho se habla de la ineficiencia de la reforma. Por ejemplo, se dice que todas las medidas que contiene tienen el fin de disuadir tanto a los contrabandistas como a los clientes que buscan sus servicios. Sin embargo, es dudoso que esto realmente funcione. Cada año cientos de

---

<sup>303</sup> *Ibidem*.

<sup>304</sup> John Ivison. *Laws won't turn the tide of refugees* [en línea]. National Post, 22 de octubre de 2010. Dirección URL: [<http://www.nationalpost.com/news/canada/Laws+turn+tide+refugees/3709436/story.htm#ixzz19ztEJUXf>], [consultado el 22 de octubre de 2010].

mexicanos mueren en el intento de pasar a Estados Unidos y sin embargo, esto no disuade a sus familiares y amigos de intentarlo. Ejemplos en todo el mundo muestran que gente pobre y desesperada está dispuesta a enfrentar amenazas y riesgos para llegar a un país rico como Canadá.<sup>305</sup> Esto es asumiendo que las personas conozcan el riesgo, lo cierto es que la mayoría de las veces los migrantes no conocen las leyes de los países a los que quieren llegar. De acuerdo a una nota en CBC News, un estudio en el Reino Unido demostró que 90% de los solicitantes de asilo no sabían nada acerca de las leyes, sólo tenían la esperanza de que sus vidas fueran mejores. En otras palabras, para que esta reforma surta efecto habría que realizar campañas de concientización en campamentos de refugiados y en zonas propensas a generar refugiados o migrantes ilegales para efectivamente desincentivarlos.<sup>306</sup>

Finalmente, se acusa al gobierno de otorgarle demasiado poder al Ministro de Seguridad Pública al autorizarle designar cuáles son eventos de contrabando de personas a los que las medidas contempladas en la reforma deban de ser aplicadas<sup>307</sup> y se argumenta que el gobierno simplemente está utilizando este asunto para generar capital político<sup>308</sup>.

### 3.4. CONCLUSIONES

---

En el primer capítulo de esta investigación, se definieron conceptos y se explicó la relación entre migración y seguridad. Asimismo, siguiendo una tendencia realista, se estableció que la seguridad es un tema prioritario para los Estados y que la migración es considerada hoy en día como un tema de seguridad. En el segundo capítulo se expuso el contexto internacional en materia de refugiados y se ilustró la renuencia generalizada por parte de los Estados a otorgar asilo. Se demostró la contradicción que existe entre la protección de la seguridad nacional y la protección de los derechos humanos

---

<sup>305</sup> National Post editorial board. *National Post editorial board: Human smuggling bill needs improvement, op. cit.*

<sup>306</sup> S/A. *Your comments: Human smuggling, credit debit or cash and priority medical attention, op. cit.*

<sup>307</sup> Brian Lilley. *op. cit.*

<sup>308</sup> *Ibidem.*

y se explicó que el motivo por el cual los solicitantes de asilo son considerados por los Estados como una amenaza y como no deseados se debe a su relación con la migración indocumentada.

En este tercer capítulo, se pretendió aterrizar todo lo anterior en un caso de estudio, el caso de la política migratoria canadiense, analizando tres medidas implementadas por el gobierno de Canadá en el último año: 1) la imposición de visas a los mexicanos; 2) la reforma a la política migratoria C-11; y 3) la propuesta de reforma C-49, también llamada *Acta de prevención contra el abuso del sistema de inmigración canadiense por los traficantes de personas*. Estos tres acontecimientos ilustran la tendencia hacia el fortalecimiento de los controles migratorios con el fin de evitar la llegada de solicitantes de asilo.

Antes de abordar estos temas, se consideró necesario exponer el contexto histórico de la política migratoria de Canadá, desde sus inicios en 1867 hasta la fecha. Asimismo, con el fin de mostrar la importancia que tiene el tema migratorio para este país se observó que actualmente el influjo anual de inmigrantes en Canadá es de más de 200,000 inmigrantes por año y que la inmigración representa actualmente más del 60% del crecimiento de la población total.<sup>309</sup>

En cuanto a la imposición de visas para los mexicanos, se explicaron cuáles fueron las razones ofrecidas por el gobierno para justificar la medida, entre las que destacan el aumento de las solicitudes de asilo provenientes de México y el alto porcentaje de rechazo de las mismas lo que indicaría un alto número de solicitudes ilegítimas. En 2008, Canadá recibió 9,400 solicitudes de refugio político por parte de mexicanos, es decir, el equivalente a 25% de todas las solicitudes recibidas y el triple del número de solicitudes de ciudadanos de nuestro país recibidas en 2005. De todas estas solicitudes casi 90% fueron consideradas ilegítimas.

El Ministro de Inmigración, Ciudadanía y Multiculturalismo, Jason Kenney, explicó que este número creciente de solicitudes ocasiona retrasos significativos y costos enormes en el programa de refugiados, socavando así la capacidad del gobierno canadiense de ayudar a la gente que sufre una

---

<sup>309</sup> Charles M. Beach, Alan G. Green y Jeffrey G. Reitz. *op. cit.*

persecución real. El imponer este requisito a las personas que deseen viajar a Canadá, desincentiva a las personas cuyo objetivo es probar su suerte una vez ahí. Si no pueden llegar a Canadá, no pueden pedir asilo una vez en territorio canadiense, sino únicamente desde el exterior permitiendo al gobierno canadiense un mayor control de las personas admitidas.

De acuerdo a Jason Kenney, los objetivos de la visa son: que las personas que desean viajar a Canadá demuestren “que visitan Canadá en forma temporal, que no se quedarán en el país más del tiempo permitido, que tienen suficiente dinero para cubrir sus gastos de estadía en Canadá, y que tienen buena salud y no constituyen un riesgo para la seguridad de los canadienses.”<sup>310</sup>

Esta medida ignora el hecho de que sí existen violaciones a los derechos humanos, ya sea en México o en la República Checa o en cualquier otro país al que se le imponga la misma medida, y que al tomar esta decisión están dificultando no sólo la llegada de solicitantes de asilo ilegítimos sino también la de solicitantes genuinos, impidiendo así el ejercicio del derecho a buscar asilo. Aquí se demuestra que la seguridad nacional tiene prioridad frente a la protección del derecho a buscar asilo.

En lo referente a la reforma de la política de asilo presentada al Parlamento el 30 de marzo del 2010 (Bill C-11), el objetivo es asegurar que las personas necesitadas obtengan protección de manera rápida y que los solicitantes ilegítimos sean expulsados oportunamente; desincentivando así a los solicitantes infundados que representan una carga para el sistema.<sup>311</sup> Entre los principales puntos abordados por la reforma se encuentran los siguientes: acelerar el proceso de evaluación de solicitudes de asilo, la determinación de países seguros, apresurar las repatriaciones de aquellos solicitantes que sean rechazados, la creación de la División de Apelación para los Refugiados y el incremento del número de refugiados aceptados desde el exterior.

Esta reforma se relaciona con esta investigación de varias maneras. En primer lugar, en la reforma presentada por Kenney se establece el

---

<sup>310</sup> Gobierno de Canadá, *op. cit.*

<sup>311</sup> *Ibidem*

mejoramiento de los mecanismos de repatriación de los solicitantes de asilo a los que les es negado el estatus de refugiado para evitar que permanezcan en el país ilegalmente. En relación a este punto, la Auditoría General de Canadá expresó que: “al detener y remover a aquellos que entran a Canadá ilegalmente o que representan una amenaza para los canadienses, la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (*The Canada Border Services Agency, CBSA*) contribuye a proteger la seguridad de los canadienses”.<sup>312</sup> Esto comprueba que lo propuesto en el primer capítulo referente al vínculo que existe entre política migratoria y seguridad nacional es acertado. En el primer capítulo se estableció que la política migratoria es el instrumento de los Estados para proteger su soberanía al controlar quién es admitido en su territorio. En este sentido, los Estados tienen el poder de expulsar de su territorio a quién no cumpla con ciertos requisitos, como es el caso de los migrantes indocumentados y los solicitantes de asilo rechazados. El hacer esto eficazmente es una cuestión de seguridad nacional, como quedó expresado por la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá.

En el segundo capítulo se establece que los refugiados son vistos como una amenaza para la seguridad del Estado por su relación con los migrantes indocumentados. Este vínculo se presenta cuando los refugiados viajan al país de asilo sin la documentación necesaria para presentar su solicitud una vez en el interior del territorio del país receptor o cuando un migrante económico indocumentado hace uso de la solicitud de asilo para conseguir la estancia en un país. Los migrantes indocumentados son considerados como una amenaza a la seguridad porque merman la capacidad del Estado de ejercer su soberanía y seleccionar a las personas que pueden ser admitidas.

La reforma presentada por Kenney, demuestra que esta hipótesis es correcta pues por un lado busca desincentivar la solicitud de asilo hecha desde el interior de Canadá (como con la imposición de visas a los mexicanos) pero por el otro aumenta el número de refugiados que serán aceptados desde el exterior (como se establece en la reforma C-11). Esto

---

<sup>312</sup> Citizenship and Immigration Canada. *Detention, removals and the new Assisted Voluntary Returns Program, op. cit.*

indica que los refugiados cuidadosamente seleccionados desde el exterior son aceptables, mientras que aquellas hechas desde el interior pueden representar una amenaza porque muchas veces se trata de solicitantes ilegítimos que permanecen en el país por años. En otras palabras, como fue expresado en la hipótesis, los refugiados son vistos como una amenaza a la seguridad cuando escapan al control del Estado.

Asimismo, desde el inicio de esta investigación se ha planteado que los Estados, mediante su política migratoria, priorizan la seguridad nacional en detrimento de los derechos humanos. La reforma C-11 descrita en este apartado ejemplifica esta afirmación. Con la determinación de países seguros no se está ofreciendo el derecho de asilo a todos por igual, al tratar de forma distinta las solicitudes de acuerdo a la nacionalidad del solicitante, se están violando principios jurídicos básicos en materia de derechos humanos como la no-discriminación, la igualdad ante la ley y la imparcialidad. Los derechos humanos deben de ser universales y aquí se convierte en un derecho selectivo.

Finalmente, la propuesta de reforma C-49, titulada *Acta de prevención contra el abuso al sistema de inmigración de Canadá por los traficantes de personas*, nos ofrece el ejemplo más claro de cómo la migración se está convirtiendo cada vez más en una cuestión de seguridad nacional y que con el fin de protegerla se merman los derechos humanos.

La propuesta tiene tres objetivos fundamentales: frenar el contrabando de individuos, garantizar la seguridad de las calles y las comunidades canadienses y disminuir los elementos que hacen que sea atractivo llegar a Canadá por vías ilegales.<sup>313</sup>

Con el fin de alcanzar el primer objetivo -frenar el contrabando de personas- el gobierno canadiense propone las siguientes medidas: se le otorga autoridad al Ministro de Seguridad Pública para declarar la existencia de un evento de contrabando de personas, haciendo que los involucrados sean sujetos a las nuevas medidas establecidas en el Acta; establece sentencias y fianzas mínimas para los contrabandistas detenidos; y hace

---

<sup>313</sup> *Ibidem*

responsables a los dueños de las embarcaciones por el uso inadecuado de las mismas.<sup>314</sup>

En cuanto al segundo objetivo –garantizar la seguridad de las calles y comunidades- el Acta establece la detención obligatoria de los participantes en un evento de contrabando de personas hasta por un año o hasta que se emita una decisión positiva por el Consejo de Inmigración y Refugiados, con el fin de permitir al gobierno la determinación de la identidad y admisibilidad de la persona.<sup>315</sup>

En lo referente al tercer objetivo del Acta –disminuir los atractivos de llegar a Canadá ilegalmente-, se propone que a las personas que lleguen al país como parte de un evento de contrabando -y que obtengan exitosamente el estatus de refugiado- se les prohíba aplicar para la residencia permanente por un periodo de 5 años, además de impedirles que patrocinen a familiares por el mismo periodo de tiempo. También se asegura que los beneficios de salud que reciban no sean mayores a los que recibe el público canadiense por el gobierno y se crea la habilidad por parte de las autoridades para dar por terminado el estatuto de refugiado a aquellas personas que regresen a su país de origen para vacacionar o que demuestren de otras formas que no se encuentran en la necesidad legítima de la protección de Canadá.<sup>316</sup> Adicionalmente, el gobierno canadiense designará a un Consejero Especial sobre Contrabando de Personas y Migración Ilegal (*Special Advisor on Human Smuggling and Illegal Migration*).<sup>317</sup>

Entre las críticas en contra de la reforma, los argumentos que más se escucharon en la prensa fueron los siguientes: 1) contradice las obligaciones constitucionales e internacionales de Canadá, en materia de justicia y equidad, de derechos humanos y protección a los refugiados; 2) La reforma crea dos tipos de refugiados dependiendo de su forma de llegada, lo que resulta discriminatorio; 3) castiga más a los refugiados que a los contrabandistas de personas; 4) es ineficaz en disuadir este tipo de llegadas

---

<sup>314</sup> Public Safety Canada. *Overview: Ending the Abuse of Canada's Immigration System by Human Smugglers*, op. cit.

<sup>315</sup> *Ibidem*

<sup>316</sup> Public Safety Canada. *Overview: Ending the Abuse of Canada's Immigration System by Human Smugglers*, op. cit.

<sup>317</sup> *Ibidem*

porque las personas que llegan por estas vías generalmente no están informadas de las leyes y no tienen otra alternativa; 5) es simplemente una solución placebo, cuyo único fin es politizar el asunto para obtener votos; y 6) pone demasiado poder en manos del Ministro de Seguridad Pública. Para fines de esta investigación, el que más nos interesa es el primero, acerca de las consecuencias de la reforma en materia de derechos humanos.

Entre los principales críticos se encuentra Amnistía Internacional quien expresó en un comunicado de prensa que la nueva propuesta de reforma C-49 dirigida a atacar el contrabando de personas está muy alejada de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y protección a los refugiados<sup>318</sup>: viola la obligación constitucional e internacional de Canadá de no someter a los individuos a detención arbitraria<sup>319</sup>, el derecho a la familia<sup>320</sup> y el derecho de equidad ante la justicia.<sup>321</sup>

El trato discriminatorio respecto a estos derechos fundamentales, infringe el derecho a la no discriminación establecido en varios tratados internacionales que rigen a Canadá, incluyendo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros. La propuesta de reforma C-49, no solamente viola derechos sino que ignora la realidad de que muchos refugiados legítimos, recurren a los contrabandistas para poder llegar a un país seguro como Canadá debido a la desesperación y a la falta de otras alternativas.<sup>322</sup> La reforma C-49 no traza adecuadamente la línea entre atacar el crimen y proteger derechos. Va tras los contrabandistas, en gran medida, castigando a los individuos que acuden a ellos en desesperación, dijo Alex Neve, el Secretario General de Amnistía Internacional Canadá<sup>323</sup>.

Esto es precisamente el punto de esta investigación. En la hipótesis se plantea que los Estados se enfrentan a una encrucijada entre proteger su seguridad nacional y proteger los derechos humanos de los migrantes que llegan a su territorio, específicamente de los refugiados, y que en la

---

<sup>318</sup> Amnesty International Canada. *op. cit.*

<sup>319</sup> *Ibidem*

<sup>320</sup> Modesto Seara Vázquez, *op. cit.* p. 520

<sup>321</sup> Amnesty International Canada. *op. cit.*

<sup>322</sup> *Ibidem*

<sup>323</sup> *Ibidem*

actualidad se observa una tendencia a favorecer la seguridad nacional a expensas de los derechos humanos, pues los países, ejerciendo su derecho como Estados soberanos, fortalecen el control migratorio dificultando el ejercicio del derecho a buscar asilo.

## CONCLUSIÓN

---

El objetivo de la presente investigación es explicar cómo responden los Estados receptores a la migración en el siglo XXI, tratando de comprobar que la migración enfrenta a los Estados a la encrucijada de proteger su seguridad nacional o proteger los derechos humanos de los migrantes que llegan a su territorio, específicamente de los refugiados, y que la tendencia que se observa es favorecer la seguridad nacional a expensas de los derechos humanos, pues los países, ejerciendo su derecho como Estados soberanos, fortalecen el control migratorio dificultando el ejercicio del derecho a buscar asilo.

Con este fin en mente, en el primer capítulo se habló de la relación entre migración y seguridad nacional, -cómo se perciben las amenazas que plantea la primera a la segunda, concluyendo que deriva de un contexto económico, político y social amplio- y que en la actualidad el contexto prevaleciente ha llevado a que la migración sea vista como una amenaza. Siguiendo una tendencia realista, se estableció que la seguridad es un tema prioritario para los Estados y que la migración es considerada hoy en día como un tema de seguridad.

En el segundo capítulo se explicó que el motivo por el cual los solicitantes de asilo son considerados por los Estados como una amenaza y como no deseados se debe a su relación con la migración indocumentada. Esta última se considera como una amenaza porque escapa al control del Estado e impide que éste pueda asegurar que la composición de su población sea adecuada para el óptimo desarrollo de la sociedad y para una buena gobernabilidad.

Existen dos fenómenos que relacionan a los refugiados con los migrantes indocumentados: 1) que los migrantes indocumentados se hacen pasar por refugiados presentando solicitudes de asilo ilegítimas en los países en los que desean entrar, ocasionando una opinión pública desfavorable en contra de los refugiados y; 2) que los refugiados muchas veces se ven obligados a migrar sin la documentación necesaria, confluendo

así con la masa de migrantes indocumentados y siendo tratados como tales por los Estados receptores que se ven renuentes a aceptarlos.

En relación a lo anterior, el autor Jeff Crisp comenta que la creciente renuencia por parte de los Estados a admitir y hospedar a refugiados, se debe a que cada vez se vuelve más difícil distinguir entre refugiados y migrantes económicos. El buscar asilo es una de las pocas oportunidades para obtener residencia en Occidente, lo que ha contribuido a que el número de solicitudes se dispare, alimentando así la percepción de que se abusa del derecho a buscar asilo<sup>324</sup>.

Como respuesta, los Estados receptores han implementado medidas de control migratorio para evitar la llegada de inmigrantes a su territorio, dificultando que los refugiados puedan ejercer debidamente el derecho a buscar asilo. La última palabra para definir quién es un refugiado y quién no la tienen los Estados y debido a que sólo tienen la obligación de procesar las solicitudes una vez que el solicitante se encuentra en su territorio todas las personas que son interceptadas en vías de traslado sin la documentación debida no se encuentran protegidas.

Esto nos lleva a reflexionar acerca de la compatibilidad entre la seguridad del Estado y la seguridad humana que a la luz de esta situación parecieran contraponerse. Pues el Estado al proteger su seguridad busca controlar la migración y al hacerlo dificulta el ejercicio del derecho de asilo, derecho humano fundamental.

En el tercer capítulo, se pretendió aterrizar todo lo anterior en un caso de estudio, el caso de la política migratoria canadiense, analizando tres medidas implementadas por el gobierno de Canadá en el último año: 1) la imposición de visas a los mexicanos; 2) la reforma a la política migratoria C-11; y 3) la propuesta de reforma C-49, también llamada *Acta de prevención contra el abuso del sistema de inmigración canadiense por los traficantes de personas*. Estos tres acontecimientos ilustran la tendencia hacia el fortalecimiento de los controles migratorios con el fin de evitar la llegada de solicitantes de asilo.

---

<sup>324</sup> Citado en Sarah Spencer, *op. cit.*, pp. 10-11.

La imposición de visas sirvió para ejemplificar que los Estados, en este caso Canadá, buscan disminuir el número de solicitantes de asilo que llegan a su territorio.

La reforma C-11 ilustró tres cuestiones importantes: 1) se establece la repatriación oportuna de los solicitantes de asilo rechazados como un asunto de seguridad; 2) se aumenta el número de refugiados que serán aceptados del exterior, lo que comprueba que los refugiados en sí no son considerados como un problema sino únicamente cuando su llegada es irregular, confirmando la hipótesis del capítulo dos -los refugiados son considerados como una amenaza a la seguridad por su relación con la migración ilegal-; y 3) se demuestra que al proteger la seguridad se merman los derechos humanos, pues la lista de países seguros que llevará a que se clasifiquen las solicitudes de asilo de acuerdo al país de origen bajo el prejuicio de que las solicitudes de estos países son ilegítimas, viola el derecho a la no discriminación, a la equidad ante la justicia y la imparcialidad.

Por su parte, la propuesta de reforma C-49 deja muy claro la voluntad del gobierno canadiense de detener las llegadas irregulares de migrantes y solicitantes de asilo y establece el enfoque de seguridad con el que se aborda la cuestión, asimismo las medidas propuestas tienen repercusiones en materia de derechos humanos, comprobando así la hipótesis de que los Estados le dan prioridad a la protección de su seguridad en detrimento de los derechos humanos.

Una de las críticas más fuertes a la reforma fue que contradice las obligaciones constitucionales e internacionales de Canadá, en materia de justicia y equidad, de derechos humanos y protección a los refugiados.

Entre los principales críticos se encuentra Amnistía Internacional quien expresó en un comunicado de prensa que la nueva propuesta de reforma C-49 dirigida a atacar el contrabando de personas está muy alejada de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y protección a los refugiados.<sup>325</sup>

En primer lugar, la reforma establece que todos los refugiados que lleguen como parte de lo que el gobierno decida designar como un evento de

---

<sup>325</sup> Amnesty International Canada. *op. cit.*

contrabando de personas serán detenidos obligatoriamente hasta por un año con muy poca posibilidad de revisión. Esto constituye una violación seria a la obligación constitucional e internacional de Canadá de no someter a los individuos a detención arbitraria. Asimismo, el utilizar la detención como una forma de penalizar a los refugiados que entren irregularmente a un país contradice claramente el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.<sup>326</sup>

Amnistía Internacional continúa diciendo que la reforma también viola el derecho a la vida de familia, protegido tanto por la Convención de los Derechos del Niño como por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Las personas que lleguen como parte de un evento designado de contrabando humano no podrán aplicar para reunificación familiar por un periodo de 5 años, aunque su solicitud de asilo en Canadá haya sido aceptada por el Consejo de Inmigración y Refugiados.

Asimismo, se viola el derecho de equidad ante la justicia. A diferencia de otros solicitantes de asilo, a los individuos que lleguen irregularmente no les será permitido el acceso a apelar una decisión negativa ante la División de Apelación para los Refugiados. El que se retire la oportunidad de apelar basándose en la forma en la que la persona llegó a Canadá es punitivo y discriminatorio.<sup>327</sup>

El trato discriminatorio respecto a estos derechos fundamentales, infringe el derecho a la no discriminación establecido en varios tratados internacionales que rigen a Canadá, además de que la propuesta ignora la realidad de que muchos refugiados legítimos, recurren a los contrabandistas para poder llegar a un país seguro como Canadá debido a la desesperación y a la falta de otras alternativas.<sup>328</sup> La reforma C-49 no traza adecuadamente la línea entre atacar el crimen y proteger derechos. Va tras los contrabandistas, en gran medida, castigando a los individuos que acuden a ellos en desesperación<sup>329</sup>.

---

<sup>326</sup> *Ibidem.*

<sup>327</sup> Amnesty International Canada, *op. cit.*

<sup>328</sup> *Ibidem.*

<sup>329</sup> *Ibidem.*

Esto es precisamente el punto de esta investigación. En la hipótesis se plantea que los Estados se enfrentan a una encrucijada entre proteger su seguridad nacional y proteger los derechos humanos de los migrantes que llegan a su territorio, específicamente de los refugiados, y que en la actualidad se observa una tendencia a favorecer la seguridad nacional a expensas de los derechos humanos, pues los países, ejerciendo su derecho como Estados soberanos, fortalecen el control migratorio dificultando el ejercicio del derecho a buscar asilo.

Como explica la teoría realista, para los Estados los temas estratégicos y de seguridad nacional constituyen los más importantes dentro de su agenda y como se ha visto la migración es considerada cada vez más como una cuestión de seguridad nacional. En un sistema internacional caracterizado por la anarquía, los Estados deben de sobrevivir por sí mismos y el Derecho internacional, con las obligaciones en materia de derechos humanos que impone a los Estados, existe por la voluntad de los Estados mismos.

Sin embargo, considero que las instituciones sí afectan el comportamiento de los Estados, así como la opinión pública y prueba de ello es que la reforma C-11 no fue aprobada como se propuso inicialmente en marzo del 2010, sino que fue aprobada en una versión más moderada como reacción ante las fuertes críticas por parte de los defensores de los derechos humanos. Pero de nuevo, la reforma fue aprobada en este sentido no por una conciencia renovada de los derechos humanos sino por cálculos políticos en base a lo que estas críticas dejaron ver acerca de lo que piensa el electorado. Considero que algo similar ocurrirá con la reforma C-49, si es aprobada, lo cual parece ser poco probable.

En conclusión, la seguridad es una cuestión de perspectiva. En el primer capítulo, se definió el concepto de seguridad como la mitigación de amenazas a valores estimados o juzgados importantes y fundamentales que de verse afectados pueden poner en peligro la supervivencia del objeto de

referencia en el futuro<sup>330</sup>. Es decir, que cuando se habla de seguridad se hace referencia a un objeto y a la protección de los valores que permiten su supervivencia y, como se vio en el primer capítulo, no sólo la supervivencia sino también cierta emancipación.<sup>331</sup>

Dependiendo del objeto al que se hace referencia, ya sea el Estado, el ser humano, algún grupo humano particular, la sociedad internacional en su conjunto o el planeta Tierra, se determinarán las agendas de seguridad, es decir, los valores que se consideran apreciados y cuándo, cómo, y por quién o por qué se ven amenazados. En este sentido, depende del objeto de referencia, cuáles son considerados los valores que deben protegerse, cómo deben protegerse, y de qué.

Si es vista desde el punto de vista del Estado, la migración ilegal y los refugiados ilegítimos son considerados como una amenaza para la seguridad nacional, siendo ésta el tema prioritario de los Estados, se tomarán medidas de control migratorio aún cuando vayan en contra de los derechos humanos, pero siempre en la medida en la que no afecte su posición política ante el electorado.

Por otro lado, quienes analizan el tema desde el punto de vista de las personas, estas medidas violan los derechos humanos y son discriminatorias. La dificultad radica en encontrar un balance entre la protección de la seguridad nacional y la protección de los derechos humanos. Lo que resulta sumamente difícil pues cuando se habla de seguridad no puede haber compromisos, no es posible proteger la seguridad, del Estado o de los individuos, sólo un poco o hasta cierto punto, es una cuestión de estar seguro o no estarlo, en este sentido es muy difícil negociar y encontrar el punto medio entre ambas perspectivas. Ese es el gran dilema de Canadá -y de todos los demás Estados en situaciones similares- que busca cumplir con sus obligaciones internacionales y humanitarias pero le ha sido difícil encontrar el balance para que no afecte negativamente sus intereses.

---

<sup>330</sup> “[...] at an abstract level most scholars within International Relations (IR) work with a definition of security that involves the alleviation of threats to cherished values.” Paul D. Williams. *Security Studies, An Introduction*. Routledge, Gran Bretaña, 2008, pp.1 y 5.

<sup>331</sup> *Ibidem*, p. 6.

A manera de propuesta para una investigación futura, planteo la siguiente reflexión: una solución de fondo provendría entonces de un cambio de visión. En primer lugar, dejar de ver a la migración como una amenaza a la seguridad nacional. Esto podría lograrse administrándola mejor, mejorando los programas de integración de migrantes, buscando soluciones integrales, en lugar de enfocarse en el control. En segundo lugar, la toma de conciencia de que la colaboración internacional para procurar la seguridad humana de todas las personas en todo el mundo, eliminaría las causas que llevan a tantas personas a desplazarse por persecución y miedo y resultaría un medio mucho más efectivo de solucionar el problema de los migrantes indeseados que el mero reforzamiento de las fronteras. Es decir, que el cambio de visión que se requiere implica dejar de ver la seguridad del Estado y la seguridad humana como antagónicos, sino como complementarios. El problema es que el control de fronteras puede implementarlo un Estado unilateralmente y en el caso que se propone se requiere de la colaboración internacional, que puede parecer mucho más compleja. Ahí el desafío.

En lo que se refiere a la migración indocumentada, es necesario también ir más allá del paradigma del control de las fronteras, creando canales legales de acuerdo a la demanda laboral y contribuyendo también a la igualdad de condiciones de vida en el mundo.

Todo lo anterior no quiere decir que no sea importante el control migratorio. La migración indocumentada puede menguar las condiciones laborales locales, además de que estos migrantes se exponen a ser explotados y distorsionan la opinión pública sobre los migrantes en general.<sup>332</sup> El punto es que el tema de la migración debe ser abordado desde una perspectiva más integral que vincule diversos ámbitos como el desarrollo internacional y objetivos de empleo y salud. La migración no debe de caer en las manos de aquellos cuyo objetivo principal es el control.<sup>333</sup>

En palabras de Demetrios Papademetriou, los Estados deberán gestionar niveles crecientes de migración en los años venideros y deben

---

<sup>332</sup> Sarah Spencer, *op. cit.*, p. 4.

<sup>333</sup> *Ibid.*, p. 8.

hacerlo teniendo en cuenta sus múltiples causas y comprendiendo que el unilateralismo tiene sus límites.<sup>334</sup>

---

<sup>334</sup> Citado en *Ibid.* p. 9

## BIBLIOGRAFÍA

---

1. ACNUR. *Niveles y tendencias de asilo en países industrializados 2009* [en línea], Naciones Unidas, 23 de marzo del 2010, p. 3, Dirección URL: [<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7736.pdf>], [consultado el 30 de marzo del 2010]
2. Agence QMI. Ottawa serre la vis aux réfugiés [en línea]. TVA Nouvelles, 20 de octubre del 2010. Dirección URL: [<http://tvanouvelles.ca/lcn/infos/national/archives/2010/10/20101020-220850.html>]. [consultado el 10 de diciembre del 2010]
3. Amnesty International Canada. *Anti-Smuggling Legislation Violates Refugee Rights - Media release* [en línea]. Amnesty International Canada, October 22, 2010. Dirección URL: [[http://www.amnesty.ca/resource\\_centre/news/view.php?load=arcview&article=5662&c=Resource+Centre+News](http://www.amnesty.ca/resource_centre/news/view.php?load=arcview&article=5662&c=Resource+Centre+News)], [consultado el 10 de diciembre del 2010]
4. Asamblea General de las Naciones Unidas. *International Migration and development. Report of the Secretary-General* [en línea], Naciones Unidas, 2006, Dirección URL: [[www.unhcr.org/refworld/pdfid/44ca2d934.pdf](http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/44ca2d934.pdf)], [consulta: 03 de febrero del 2010]
5. Audrey Macklin; Sean Rehaag. *Playing politics with refugees* [en línea]. The Star, December 3, 2010. Dirección URL: [<http://www.thestar.com/opinion/editorialopinion/article/900840--playing-politics-with-refugees>], [consultado el 3 de diciembre del 2010]
6. Bali, Sita. "Population Movements", en Williams, Paul D. *Security Studies, An Introduction*, Routledge, Gran Bretaña, 2008
7. Beach, Charles M.; Green, Alan G.; y Reitz, Jeffrey G. *Canadian Immigration Policy for the 21<sup>st</sup> Century*. John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada, 2003, 635 pp.
8. Borjas, George J.. *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants in the United States Economy*. Basic Books, Nueva York, 1990. Citado en Vereá, Mónica. *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*. UNAM-CISAN, México, 2003, p. 29.
9. Brian Lilley. *New immigration law targets human smuggling* [en línea]. Toronto Sun, Canada, October 21, 2010. Dirección URL: [<http://www.torontosun.com/news/canada/2010/10/21/15776466.html>], [consultado el 1 de enero del 2010]
10. Carol Sanders. *Federal bill will hurt refugees, experts say. Anti-smuggling move 'not going to stop anybody'* [en línea]. Winnipeg Free Press, October 22, 2010. Dirección URL: [<http://www.winnipegfreepress.com/local/federal-bill-will-hurt-refugees-experts-say-105510423.html>], [consultado el 1 de enero del 2010]

11. Citizenship and Immigration Canada. *Balanced Reforms Planned for Canada's Asylum System* [en línea]. Market Wire, 30 de marzo del 2010, Dirección URL: [<http://www.marketwire.com/press-release/Balanced-Reforms-Planned-for-Canadas-Asylum-System-1139939.htm>], [consultado el 10 de diciembre del 2010]
  
12. Citizenship and Immigration Canada. *Balanced Refugee Reform* [en línea], Citizenship and Immigration Canada, 26 de octubre del 2010. Dirección URL: [<http://www.cic.gc.ca/english/refugees/reform.asp>], [consultado el 10 de diciembre del 2010]
  
13. Citizenship and Immigration Canada. *Challenges faced by Canada's asylum system* [en línea]. Citizenship and Immigration Canada, 30 de marzo del 2010, Dirección URL: [<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2010/2010-03-30a.asp>], [consultado el 10 de diciembre del 2010]
  
14. Citizenship and Immigration Canada. *Detention, removals and the new Assisted Voluntary Returns Program* [en línea]. Citizenship and Immigration Canada, 30 de marzo del 2010, Dirección URL: [<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2010/2010-03-30c.asp>], [consultado el 10 de diciembre del 2010]
  
15. Citizenship and Immigration Canada. *Proposed reforms to Canada's asylum system* [en línea]. Citizenship and Immigration Canada. 30 de marzo del 2010, Dirección URL: [<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2010/2010-03-30.asp>], [consultado el 10 de diciembre del 2010]
  
16. Citizenship and Immigration Canada. *Safe countries of origin* [en línea]. Citizenship and Immigration Canada, 30 de marzo del 2010, Dirección URL: [<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2010/2010-03-30b.asp>], [consultado el 10 de diciembre del 2010]
  
17. Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* [en línea]. Naciones Unidas, Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951, p.9. Dirección URL: [<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>], [consultado el 15 de enero del 2011]
  
18. Cornelius, Wayne A.; Martin, Philip L. y Hollifield, James F. *Controlling Immigration, a Global Perspective*. Stanford University Press, Stanford, California, 1994
  
19. Crisp, Jeff. "Refugees and the Global Politics of Asylum", en Sarah Spencer. *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*. Blackwell Publishing, Massachusetts, Estados Unidos de América, 2003, pp. 75-87
  
20. Dauvergne, Catherine. *Making People Illegal: What Globalization means for Migration and Law* [en línea], Cambridge University Press, Gran Bretaña, 2008, p. 2, Dirección URL: [[http://books.google.com.mx/books?id=v2zLKIGz\\_dUC&pg=PA2&dq=%22worldwide+crackdown+on+extralegal+migration+is+a+reaction+to+state+perceptions+of+a+los](http://books.google.com.mx/books?id=v2zLKIGz_dUC&pg=PA2&dq=%22worldwide+crackdown+on+extralegal+migration+is+a+reaction+to+state+perceptions+of+a+los)]

[s+of+control+over+%22&cd=1#v=onepage&q=%22worldwide%20crackdown%20on%20extralegal%20migration%20is%20a%20reaction%20to%20state%20perceptions%20of%20a%20loss%20of%20control%20over%20%22&f=false](#), [consultado el 4 de marzo del 2010]

21. Douglas Quan; Norma Greenaway. *Government goes after queue jumpers and human smugglers* [en línea]. The Vancouver Sun, October 22, 2010. Dirección URL: [http://www.vancouversun.com/news/Government+goes+after+queue+jumpers+human+smugglers/3709824/story.html#ixzz1ABhM8uiO], [consultado el 1 de enero del 2010]
22. Dvorak, Phred. *Canada Targets Asylum Laws* [en línea]. The Wallstreet Journal. The Digital Network. World. March 31, 2010. Dirección URL: [http://online.wsj.com/article\_email/SB10001424052702303601504575154222415373624-IMyQjAxMTAwMDEwMzExNDMyWj.html#articleTabs\_article], [consultado el 2 de abril del 2010]
23. García y Griego, Manuel. "Canada: Flexibility and Control in Immigration and Refugee Policy", en Cornelius, Wayne A.; Martin, Philip L. y Hollifield, James F. *Controlling Immigration, a Global Perspective*. Stanford University Press, Stanford, California, 1994, pp. 120-128
24. Gobierno de Canadá. *La Embajada de Canadá informa a los mexicanos que ahora existe un requisito de visa para viajar a Canadá* [en línea]. Página web de la Embajada de Canadá en México, México, D.F., a 13 de julio de 2009, Dirección URL: [http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/media-presse/pressarch-archpresse\_090713.aspx?lang=spa], [consultado el 15 de diciembre del 2010]
25. Guild, Elspeth y van Selm, Joanne. *International Migration and Security*. Routledge, Londres, 2005
26. Hernández-Vela Salgado, Edmundo. *Diccionario de política internacional*, vol. II, Editorial Porrúa, México, 2002, 1295 pp.
27. Herrera Beltrán, Claudia. *Calderón solicita inútilmente en Canadá revertir el visado* [en línea]. Periódico La Jornada, Viernes 28 de mayo de 2010, p. 11, Dirección URL: [http://www.jornada.unam.mx/2010/05/28/index.php?section=politica&article=011n1p0l], [consultado el 30 de mayo del 2010]
28. Herrera Carrasou, Roberto. *La perspectiva teórica en el estudio de la migraciones*. Siglo XXI, México, p. 181.
29. Hollifield, James F. "The Politics of International Migration. How can we 'bring the State back in'?" en Brettell, Caroline B.; Hollifield, James F. *Migration Theory. Talking across Disciplines*. Routledge, Nueva York, pp.158-225
30. John Ivison. *Laws won't turn the tide of refugees* [en línea]. National Post, 22 de octubre del 2010. Dirección

URL:[<http://www.nationalpost.com/news/canada/Laws+turn+tide+refugees/3709436/story.html#ixzz19ztEJUXf>], [consultado el 22 de octubre del 2010]

31. Keohane, Robert O. "Realism, Neorealism and the Study of World Politics", en Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press, Nueva York, 1986. pp. 1-26.
32. Lejeune-Kaba, Fatoumata. *Number of asylum-seekers remains stable over 2009, UNHCR figures show*, [en línea], UNHCR, March 23, 2010, Dirección URL: [<http://www.unhcr.org/4ba8d8239.html>], [consultado el 30 de marzo de 2010]
33. Massey, Douglas S.; Jorge Durand; Nolan J. Malone. *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. Russel Sage Foundation, Nueva York, 2002, p. Citado en Vereza, Mónica. *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*. UNAM-CISAN, México, 2003, p. 28.
34. National Post editorial board. *National Post editorial board: Human smuggling bill needs improvement* [en línea]. National Post, December 3, 2010. Dirección URL:[<http://fullcomment.nationalpost.com/2010/12/03/national-post-editorial-board-human-smuggling-bill-needs-improvement/#ixzz1B95W3dn6>], [consultado el 3 de diciembre del 2010]
35. Navary, Cornelia. "Liberalism", en Williams, Paul D. *Security Studies, An Introduction*. Routledge, Gran Bretaña, 2008, 29-43 pp.
36. Neufeld, Mark. "La economía política de la seguridad: el discurso sobre la seguridad en la política exterior canadiense posterior a la guerra fría", en Gómez Arnau, Remedios; Vargas Suárez, Rosío; Castro Rea, Julián (coordinadores). *Las políticas exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo XXI*. UNAM-CISAN, México, 2003, 303 pp.
37. Newman, Edward. "Refugees, international security, and human vulnerability: Introduction and survey" en Newman, Edward; van Salem, Joanne (editores). *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*. United Nations University Press, Hong Kong, 2003, pp. 3-29
38. Noll, Gregor. "Securitizing sovereignty? States, refugees, and the regionalization of international law", en Newman, Edward; van Salem, Joanne (editores). *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*. United Nations University Press, Hong Kong, 2003, pp. 277-300
39. Noronha, Charmaine. *Calderon Lobbies Canada to Drop Visa Requirement* [en línea]. The Associated Press, ABC News, International, mayo 27 del 2010, Toronto, Dirección URL: [<http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=10762915>], [consultado el 27 de mayo del 2010]

40. Paul D. Williams. *Security Studies, An Introduction*. Routledge, Gran Bretaña, 2008, pp.1 y 5
41. Papastergiadis, Nikos. *The Turbulence of Migration, Globalization, Deterritorialization, and Hybridity*. Polity Press, Cambridge, 2000. pp. 22-50. Citado en Vereza, Mónica. *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*. UNAM-CISAN, México, 2003, pp. 27, 28.
42. Public Safety Canada. *Canada's Generous Program for Refugee Resettlement Is Undermined by Human Smugglers Who Abuse Canada's Immigration System* [en línea]. Gobierno de Canadá, publicado el 20 de octubre del 2010, Dirección URL: [<http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2010/nr20101021-6-eng.aspx>], [consultado el 10 de diciembre del 2010].
43. Public Safety Canada. *Designating Human Smuggling Events* [en línea]. Public Safety Canada, 21 de octubre del 2010. Dirección URL: [<http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2010/nr20101021-7-eng.aspx>], [consultado el 10 de diciembre del 2010]
44. Public Safety Canada. *Overview: Ending the Abuse of Canada's Immigration System by Human Smugglers* [en línea]. Public Safety Canada, 21 de octubre del 2010. Dirección URL: [<http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2010/nr20101021-5-eng.aspx>], [consultado el 10 de diciembre del 2010]
45. Public Safety Canada. *Protecting our Streets and Communities from Criminal and National Security Threats* [en línea]. Public Safety Canada, 21 de octubre del 2010. Dirección URL: [<http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2010/nr20101021-9-eng.aspx>], [consultado el 10 de diciembre del 2010]
46. Public Safety Canada. *Special Advisor on Human Smuggling and Illegal Migration* [en línea]. Public Safety Canada, 21 de octubre del 2010. Dirección URL: [<http://www.publicsafety.gc.ca/media/nr/2010/nr20101021-10-eng.aspx>], [consultado el 10 de diciembre del 2010]
47. Richard Nossal, Kim. *Canadian Policy Towards Mexico: Pastor's Puzzle Reconsidered* [ en línea]. North American Dialogue Series, No. 13. January-June, 2010, CEDAN, Tecnológico de Monterrey, febrero del 2010, 26 pp. Dirección URL: [[http://cedan.ccm.itesm.mx/wp-content/uploads/2010/08/north\\_american\\_dialogue\\_no13\\_kim\\_richard\\_nossal.pdf](http://cedan.ccm.itesm.mx/wp-content/uploads/2010/08/north_american_dialogue_no13_kim_richard_nossal.pdf)], [consultado el 15 de diciembre del 2010]
48. S/A. *Bill C-11, the balanced refugee reform act passed by the Senate* [en línea]. Muchmor Magazine, sin fecha de publicación, Dirección URL: [<http://www.muchmormagazine.com/2010/06/bill-c-11-the-balanced-refugee-reform-act-passed-by-the-senate/>], [consultado el 2 de abril del 2010]
49. S/A. Bill C-11: *The equality implications of proposed reforms to Canada's refugee determination system* [en línea]. Sin fecha de publicación. Dirección URL: [[http://erc.paulappleby.com/papers\\_docs/20100531143927/Immig-c11\(final\).pdf](http://erc.paulappleby.com/papers_docs/20100531143927/Immig-c11(final).pdf)], [consultado el 28 de diciembre del 2010]

50. S/A. *Canadá impondrá visas a mexicanos a partir del martes* [en línea], Notimex, El Universal, 13 de Julio del 2009, Dirección URL: [<http://www.el-universal.com.mx/notas/611975.html>], [consultado el 18 de agosto del 2009]
51. S/A. *Facts and Figures* [en línea], Organización Internacional para las Migraciones, Dirección URL: [<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/global-estimates-and-trends/lang/es>], [consultado el 15 de febrero del 2010]
52. S/A. *Human smuggling bill draws criticism* [en línea]. CBC News, October 22, 2010. Dirección URL: [<http://www.cbc.ca/canada/british-columbia/story/2010/10/22/humna-smuggling-bill-fole.html#ixzz19zoDr1Yj>], [consultado el 1 de enero del 2010]
53. S/A. *Mexican president 'regrets' Canadian visa rule* [en línea]. CTV.ca, 27 de mayo del 2010. Dirección URL: [<http://calgary.ctv.ca/servlet/an/local/CTVNews/20100527/calderon-ottawa-visit-100527/20100527/?hub=CalgaryHome>], [consultado el 15 de agosto del 2010]
54. S/A. *National Post editorial board: Canada's Mexican problem* [en línea]. National Post, Sección Editorial, Canadian Politics, febrero 5 del 2010, Dirección URL: [<http://network.nationalpost.com/np/blogs/fullcomment/archive/2010/02/05/national-post-editorial-board-canada-s-mexican-problem.aspx>], [consultado el 03 de marzo del 2010]
55. S/A. *On the Record: Jason Kenney* [en línea]. The Globe and Mail. November 01, 2010. Dirección URL: [<http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/editorials/on-the-record-jason-kenney/article1781036/>], [consultado el 12 de noviembre del 2010].
56. S/A. *Proposed refugee law would speed process* [en línea]. CBC News, Canada, March 30, 2010. Dirección URL: [<http://www.cbc.ca/canada/north/story/2010/03/30/immigration-refugee-proposals.html#ixzz18PYJFmllhttp://www.cbc.ca/canada/north/story/2010/03/30/immigration-refugee-proposals.html#ixzz18PYJFmll>], [consultado el 2 de abril del 2010]
57. S/A. *Your comments: Human smuggling, credit debit or cash and priority medical attention* [en línea]. CBC News, October 22, 2010. Dirección URL: [<http://www.cbc.ca/news/yourcommunity/2010/10/your-comments-human-smuggling-credit-debit-or-cash-and-priority-medical-attention.html>], [consultado el 1 de enero del 2010]
58. Salomón, Mónica. *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones* [en línea], Revista electronica de estudios internacionales, vol. 4, 2002, p. 12, Dirección URL: [<http://www.reei.org/reei4/Salomon.PDF>], [consultada el 29 de marzo del 2010]
59. Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*. Editorial Porrúa, México, 2005, 991 pp.
60. Santibáñez, Enrique. "Ensayo acerca de la inmigración mexicana a los Estado Unidos", en Jorge Durand, *Migración México-Estados Unidos. Años veinte*.

- CONACULTA. México.1997, P. 121. (Citado en Mónica Vereá. *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*. UNAM-CISAN, México, 2003, p. 27.)
61. Simpson, Jeffrey. *While Mexicans fume, Canada's reputation and revenues take a hit* [en línea]. The Globe and Mail, Opinions, febrero 1 del 2010, Dirección URL: [<http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/while-mexicans-fume-canadas-reputation-and-revenues-take-a-hit/article1452487/>], [consultado el 03 de marzo del 2010]
62. Spencer, Sarah. "Introduction", en Spencer, Sarah. *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*. Blackwell Publishing, Massachusetts, Estados Unidos de América, 2003, 24 pp.
63. Troeller, Gary G.. "Refugees in International Relations", en Newman, Edward; van Salem, Joanne (editores). *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*. United Nations University Press, Hong Kong, 2003, pp. 50-65
64. Vereá, Mónica. *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*. UNAM-CISAN, México, 2003, 262 pp.
65. Waldman, Lorne. *Kenney's reforms a step toward fair refugee system* [en línea]. Thestar.com, 2 de abril del 2010. Dirección URL:[<http://www.thestar.com/opinion/article/789253--kenney-s-reforms-a-step-toward-fair-refugee-system>], [consultado el 2 de abril del 2010]