

ASILO Y POLÍTICAS DE PAÍS SEGURO EN EUROPA: LECCIONES PARA EL DEBATE SOBRE LA DESIGNACIÓN DE MÉXICO Y GUATEMALA COMO TERCEROS PAÍSES SEGUROS*

ASYLUM AND SAFE COUNTRY POLICIES IN EUROPE: IMPLICATIONS FOR THE
DEBATE ON THE DESIGNATION OF MEXICO AND GUATEMALA AS SAFE THIRD
COUNTRIES

MG. FELIPE CROWHURST PONS**

Programa Interdisciplinario de Relaciones Internacionales para América Latina
(PROIAL),
Universidad Alberto Hurtado
Santiago, Chile
Email: f.crowhurst.pons@gmail.com
Id-ORCID: 0000-0003-3824-031X

RESUMEN

El siguiente artículo describe y analiza el desarrollo conceptual e histórico de las políticas de país seguro en Europa desde la década de 1980 en adelante. El artículo explora los principales problemas asociados a la creación y uso de políticas de país seguro como instrumentos para desestimar solicitudes de asilo. Aunque los países europeos han tratado de racionalizar los procedimientos de asilo designando a más países como seguros, estos esfuerzos han fracasado porque la ejecución y coordinación de las políticas de país seguro son

ABSTRACT

The following article analyses the conceptual and historical development of safe country policies in Europe since the 1980s. The article discusses the creation and use of safe country policies as instruments to declare an asylum application inadmissible or unfounded. Although the European countries have sought to streamline asylum procedures by designating more countries as safe, these efforts have failed due to convoluted and time-consuming coordination of safe country policies. Considering the European experience,

* Recibido: 1 de agosto de 2019. Aprobado: 6 de febrero de 2020.

** Artículo de revisión. Capítulo actualizado de tesis de Magíster, University of Amsterdam, the Netherlands. Estudios financiados con Beca CONICYT para Estudios de Posgrado en el Extranjero CONICYT (2016-2017).

complejas y demoras. A partir de la experiencia europea, el artículo concluye que el objetivo estadounidense de etiquetar a México y Guatemala como terceros países seguros difícilmente descongestionará su sistema de asilo.

Palabras clave: Políticas de país seguro; tercer país seguro; Guatemala; México

the article concludes that the United States' objective to label Mexico and Guatemala as safe third countries will not likely reduce asylum backlogs.

Keywords: Safe Country Policies; Safe Third Country; Guatemala; Mexico

Cómo citar: Crowhurst P., Felipe. (2020). "Asilo y políticas de país seguro en Europa: lecciones para el debate sobre la designación de México y Guatemala como terceros países seguros". *Revista Historia Social y de las Mentalidades*, 24(1), 451-476. DOI: 10.35588/rhsm.v24i1.4029.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y LOS OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Desde abril de 2019, la administración de Donald Trump ha evaluado la implementación de mecanismos bilaterales y unilaterales para designar como "tercer país seguro" a México y a Guatemala, dos de los principales lugares de origen y tránsito de migrantes hacia Estados Unidos. La iniciativa estadounidense surge luego de las crisis migratorias que han brotado en el Triángulo Norte y han continuado en territorio mexicano y en la frontera sur de Estados Unidos en los últimos tres años. El principal objetivo de las medidas impulsadas por Trump es retornar solicitantes de asilo que hayan transitado por México o Guatemala a esos países. Según Estados Unidos, estos países deberían ser los responsables de hacerse cargo de las necesidades de los solicitantes de asilo y el análisis de sus casos. Al 31 de julio de 2019, el gobierno guatemalteco ha sido el único que ha adoptado un difuso y criticado acuerdo con Estados Unidos en la materia. La entrada en vigor e implementación del acuerdo dependerá de si es visado por los parlamentos y mecanismos judiciales de ambos países.

La propuesta de Estados Unidos ha recibido numerosas críticas de diversos actores políticos y sociales de ese país y del exterior. En particular, la determinación de la condición de seguridad de Guatemala y México ha resaltado como el principal punto de discordia de la iniciativa, entendiendo que ambos países experimentan problemas de debilidad institucional, crimen organizado, violencia local y pobreza rural de larga data. Por otra parte, si bien la política migratoria y de asilo estadounidense se ha caracterizado históricamente por ser restrictiva hacia sus vecinos del sur, no se había registrado hasta el momento un esfuerzo concreto y explícito de Estados Unidos en condicionar a dos países de

origen y tránsito de migrantes a ser países responsables del asilo y protección de personas.¹

Independiente de la sorpresa e impacto que reviste la propuesta estadounidense hacia México y Guatemala, la realidad es que las políticas de “tercer país seguro”, o simplemente “país seguro”, cuentan con una dilatada trayectoria en países de destino con niveles de desarrollo atractivos para migrantes y solicitantes de asilo. Los casos de algunos países europeos, especialmente de las zonas centro-norte y occidentales del continente, son los más paradigmáticos, ya que en las últimas tres décadas han empleado esas políticas cuando perciben un colapso de sus sistemas de protección internacional o un uso injustificado, fraudulento o indeseado de ellos.

Por lo tanto, conocer y estudiar las políticas europeas de país seguro es fundamental para entender el surgimiento de estas medidas y su potencial impacto en los derechos humanos de las personas que solicitan asilo. Numerosas investigaciones han demostrado que la calificación de países como seguros debilita la rigurosidad de los procedimientos de evaluación de solicitudes, vulnera el derecho al debido proceso y transgrede el principio de no devolución.² Por estas razones, el presente artículo indagará en el desarrollo de estas políticas en Europa, colocando especial énfasis en sus principales tipos, funciones, antecedentes históricos, problemas comunes y potenciales consecuencias en los derechos de los solicitantes de protección internacional.

2. LAS POLÍTICAS DE PAÍS SEGURO EN EUROPA

Europa ha debatido y elaborado políticas de país seguro desde hace más de 40 años. El periodo recoge una desordenada y compleja historia conceptual y normativa en la materia. Las designaciones de país seguro se han realizado bajo términos como Host Third Country (“Tercer País Anfitrión”), Safe Country of Asylum (“País de Asilo Seguro”), European Safe Third Country (“Tercer País Seguro Europeo”) First Country of Asylum o First-Asylum Country (“Primer País de Asilo”), Safe Third Country (“Tercer País Seguro”), y Safe Country of Origin (“País de Origen Seguro”). Los tres últimos conceptos, que desde ahora en adelante llamaremos “FCA” para First Country of Asylum, “STC” para Safe Third Country

1 Estados Unidos tiene un acuerdo de tercer país seguro con Canadá desde el año 2002. A diferencia de lo que ha sucedido con México y Guatemala, el acuerdo estadounidense-canadiense surgió por intereses recíprocos y sin amenazas políticas o comerciales de por medio.

2 Ver Oakley (2007), Reneman (2013) y Harvey (2014).

y “SCO” para Safe Country of Origin, son los que aparecen con mayor frecuencia en las políticas o medidas legislativas creadas por la Unión Europea y varios de sus países miembros y no miembros en las últimas dos décadas³. Sin embargo, pese a la convergencia terminológica reciente, todavía se pueden encontrar otras etiquetas de “país seguro” a lo largo del continente europeo.

2.1. Principales tipos y funciones

Con el fin de evitar posibles confusiones, comenzaremos con definiciones generales de la Unión Europea para cada denominación de país seguro.⁴

2.1.1. First Country of Asylum (FCA) y Safe Third Country (STC)

El FCA, según el Artículo 33 de la Directiva de Procedimientos de Asilo (DPA), es una herramienta que sirve para declarar la inadmisibilidad de una solicitud de asilo, es decir, si la solicitud merece o no ser examinada en profundidad. La postulación puede ser considerada inadmisibile si la persona ya cuenta con estatus de protección internacional en otro país y si aún puede acceder a los derechos de esa protección, en particular el principio de no devolución (Artículo 35). Si se determina que la persona goza de los derechos asociados al refugio u otra condición similar, el individuo podría ser enviado de regreso al país que ya lo reconoce bajo algún tipo de estatus de protección.

En el caso del STC, el Artículo 33 de la DPA señala que el concepto también puede ser utilizado para declarar la inadmisibilidad de una postulación. Sin embargo, la característica particular del STC es que permite iniciar un procedimiento de devolución si es que el solicitante de asilo *podría haber obtenido* estatus de protegido y accedido a derechos fundamentales en un tercer país. Este caso es de particular relevancia para entender lo que sucede entre Estados Unidos, México y Guatemala, ya que el objetivo de la propuesta estadounidense es denominar a ambos países como “terceros seguros” para solicitantes de asilo que transitan por territorio guatemalteco o mexicano. Sin embargo, como veremos en el próximo párrafo, el STC propuesto por la DPA va más allá del simple hecho de transitar por un tercer país.

3 Estudios al respecto han sido realizados en distintos contextos temporales por ACNUR (1991), Hailbronner (1993), Chmni (2002), Costello (2005 y 2016) y Armstrong (2016).

4 Esto implica suprimir las definiciones y los alcances de los conceptos a nivel nacional. Algunas consideraciones domésticas serán mencionadas a lo largo del texto para explicar los problemas prácticos de las políticas de país seguro.

De acuerdo con el Artículo 38 del mismo instrumento, el STC permite regresar a un solicitante de asilo a un país “donde tenga una conexión, de manera que sea razonable dirigirse a ese lugar”. La conexión puede ser un familiar o amistad del postulante. Con esta consideración en vista, es interesante notar que la definición de la DPA omite el concepto de tránsito como un componente de tercer país seguro, por lo que la interpretación del Artículo 38 puede quedar sujeta a otros factores relevantes para regresar a un solicitante de asilo (ej. tener familiares en un tercer país seguro, aunque no se haya transitado por él).⁵

Otro criterio importante del STC es que en esos terceros países debe existir la posibilidad de solicitar protección internacional según los principios de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Además, en el caso de que el solicitante goce de la condición de refugiado al momento de hacer la solicitud, se debe comprobar que pueda seguir percibiendo dicha protección de acuerdo con el tratado mencionado. Asimismo, otro requisito clave del STC es que el solicitante de asilo no debe correr peligro de persecución, devolución o trato inhumano, violaciones que transgreden el derecho internacional y la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos.⁶

2.1.2. Safe Country of Origin (SCO)

El otro concepto que aparece comúnmente en las políticas y sistemas de asilo europeos es el SCO. Este término no tiene necesariamente una relación directa con el FCA, el STC o la propuesta que ha levantado Estados Unidos en su relación con Guatemala y México. Sin embargo, es muy importante discutir su definición y características debido a los criterios que utiliza para definir la seguridad de un país.

En general, el SCO es un mecanismo que cuestiona el mérito de una solicitud de asilo en base al país de origen o de residencia previa del postulante. Si bien hay evidencia de que los países europeos han implementado políticas de SCO para declarar la inadmisibilidad de una solicitud de asilo,⁷ la tendencia de las últimas dos décadas es que dichas medidas se estarían concentrando

5 Este es un asunto que está sujeto a varias interpretaciones. Como la directiva no es vinculante, las normas nacionales de los países europeos ofrecen un panorama bastante ecléctico sobre la implementación de sus respectivas políticas de tercer país seguro. El análisis del caso a caso y la jurisprudencia son formas de aproximarse a cada realidad.

6 Por la naturaleza de la DPA, todas estas disposiciones legales son de trasposición voluntaria por las partes.

7 La mayoría de los casos se dieron en la década de los noventa y están documentados por Hailbronner (1993) y Byrne & Shacknove (1996).

en cuestionar los méritos de la petición durante la etapa de examinación en profundidad del caso.⁸ En otras palabras, lo anterior significa que el SCO es generalmente empleado en la fase de evaluación de la solicitud de protección, es decir, durante el análisis más íntegro y detallado de los antecedentes del caso, y no necesariamente en el pre-screening o análisis de admisibilidad de la postulación.

Cuando se determina que un solicitante de asilo proviene de un SCO, las autoridades migratorias pueden decidir que las peticiones de protección son infundadas. En la mayoría de los casos, los postulantes pueden desafiar la suposición de que sus países de origen son seguros en base a sus situaciones individuales o grupales. Por ejemplo, puede haber países que, siendo seguros en términos generales, no lo son para determinadas minorías que sufren discriminación, violencia o violación selectiva de derechos por parte del Estado en el que residían antes de pedir asilo. Si la persona que solicita asilo no es capaz de demostrar que el país de origen no es seguro para él o ella,⁹ el resultado es el rechazo de la postulación y la eventual deportación del postulante a su país de origen.

Una de las peculiaridades de la política del SCO es que ha sido implementada a través de listas nacionales de países de origen seguro.¹⁰ La gran mayoría de los países europeos cuenta con una lista en la que denominan a países como seguros o parcialmente seguros para sus habitantes. El uso de estos instrumentos busca desincentivar la llegada de personas desde los países de origen seguro y facilitar la revisión de casos atrasados. Muchas de estas listas son públicas y tienden a ser actualizadas según los cambios que acontezcan en los países listados. La Unión Europea también posee una propuesta de lista común para los Estados Miembro. En ella se detallan varios países de la región balcánica como países seguros.¹¹ Si bien la propuesta aún no ha sido incorporada oficialmente por los países miembros de la Unión Europea, la mayoría de ellos

8 Los estudios de ELENA (2005) y ECRE (2016) respaldan con algunas excepciones esta afirmación.

9 Es menester señalar que la defensa de un caso particular suele suceder en procedimientos de evaluación que no siguen el tiempo y ritmo habitual luego de que la postulación es considerada injustificada.

10 Las listas de países de origen seguro son características peculiares de las políticas de SCO y no de las de FCA o STC. En 2016, solo Alemania y Hungría operaban con listas de STC. Hay otra lista de la Unión Europea y varios países miembros que refiere a los Terceros Países Europeos Seguros, pero su alcance solo se limita a los países miembros de la comunidad y otros de la región que no forman parte de ella (ej. Suiza).

11 Por ejemplo, Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Kosovo, Montenegro y Serbia.

contempla a los países balcánicos como países seguros en sus respectivas listas nacionales.¹²

El proceso de elaboración de una lista suele involucrar a actores gubernamentales, parlamentarios y/o judiciales. La forma en que un país pasa a ser seguro,¹³ parcialmente seguro o inseguro varía dependiendo de las reglas del juego, los contrapesos institucionales y los tipos de actores involucrados en la toma de decisiones. En general, los responsables de evaluar la seguridad de un país de origen acuden a fuentes primarias (ej. información de sus embajadas o agencias de inteligencias) o secundarias (ej. prensa, reportes de ONGs, informes del European Asylum Support Office – EASO, etc.) para analizar y calificar su situación. Para tener una visión general sobre los criterios utilizados, el Anexo I de la Directiva sobre Procedimientos de Asilo de 2013 recomienda que los países signatarios del acuerdo analicen los siguientes lineamientos.¹⁴

- a. las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes del país y la manera en que se aplican;
- b. la observancia de los derechos y libertades fundamentales establecidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o en la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas, en particular aquellos que, con arreglo al artículo 15, apartado 2, del referido Convenio Europeo, no son susceptibles de excepciones;
- c. el respeto del principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra;
- d. la existencia de un sistema de vías de recurso eficaces contra las violaciones de dichos derechos y libertades.

En conclusión, tanto el FCA, STC y SCO son instrumentos que ponen en duda la validez de una solicitud de asilo según su admisibilidad o méritos de fondo. Por lo que se sabe, la propuesta estadounidense ha girado en torno a la admisibilidad de postulaciones que podrían haber sido eventualmente tramitadas en países de tránsito como México o Guatemala. Cabe señalar que Estados Unidos no ha clarificado cuáles son los criterios generales o particulares para

12 Ver ECRE (2016) y Crowhurst (2017).

13 Pueden existir excepciones de orden situacional (ej. persecución y riesgo de vida de minorías sexuales, religiosas, etc.) o territorial (ej. provenir de una región o localidad segura) al determinar SCO.

14 En la práctica, los países europeos adaptan e interpretan los lineamientos con bastante flexibilidad.

determinar que México y Guatemala son países suficientemente seguros para solicitar asilo. En el caso del acuerdo que ya se hizo con Guatemala, tampoco hay claridad sobre los criterios que se emplearán para determinar si un solicitante de asilo debe o puede ser retornado a ese país y en qué situaciones no debe o no puede ser así. Dicho análisis, que es relativamente común y transparentado –aunque con muchos límites– en varios países europeos, no ha sido realizado en el caso estadounidense.

2.2. Antecedentes históricos

Las definiciones que se han entregado anteriormente son el resultado de un conjunto de acontecimientos y procesos históricos que han sucedido en Europa y sus alrededores. En esta sección describiremos los episodios más relevantes que contextualizaron el inicio y desarrollo de las políticas de país seguro en Europa.

2.2.1. El impacto de la crisis económica de los setenta en las políticas de migración y asilo en Europa

Tras la crisis del petróleo en 1973, los países europeos comenzaron a enfrentar serios desafíos económicos y sociales que pusieron en jaque sus políticas migratorias y de asilo. En materia migratoria, la crisis económica de los setenta supuso el fin de la época de los “*guest*” o “*temporary workers*”, quienes habían llegado a trabajar a Europa occidental y del norte durante el boom económico de la década del sesenta. El reclutamiento de nuevos trabajadores extranjeros se detuvo, y los que ya se encontraban trabajando en Europa, temieron ser devueltos a sus países de origen.¹⁵ Sin embargo, el despido y retorno de trabajadores extranjeros no sucedió a gran escala porque muchos de ellos decidieron quedarse a través de alternativas de residencia de largo plazo. Además, para los gobiernos europeos desarrollados, los trabajadores extranjeros representaban una fuerza laboral que cubría puestos indeseados por nacionales que contaban con mayores niveles de educación, y al mismo tiempo contribuían sustancialmente a la mantención de programas de bienestar, constituyéndose como agentes clave en el desarrollo de los países receptores.

Los problemas surgieron cuando los trabajadores extranjeros que se quedaron en Europa iniciaron procedimientos de reunificación familiar. Los países receptores experimentaron serias dificultades para recibir e integrar a

15 Ver Van Mol y de Valk (2016).

nuevos inmigrantes con bajas calificaciones laborales. Estas complicaciones eran causadas principalmente por las economías en crisis de cada país europeo y sus débiles políticas de inclusión de migrantes pobres y con escolaridad insuficiente. Pese a que los países europeos industrializados ambicionaron limitar la inmigración familiar a través de diversos medios, los gobiernos no lograron frenar su llegada en cadena por razones humanitarias, económicas y legales.¹⁶ Con el paso del tiempo, el proceso de reunificación familiar resintió las dificultades de la inclusión laboral e integración social en las sociedades de destino, derivando en un complejo debate político y social sobre migrantes “deseados” e “indeseados”.

En medio de las crisis económicas y restricciones migratorias de la época, países como Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Suiza y Países Bajos adoptaron medidas para ejercer un mayor control sobre las solicitudes de asilo. Las crisis y los conflictos que acontecieron entre 1973 y 1989¹⁷ en Europa y Medio Oriente convirtieron al viejo continente en el principal receptor de solicitudes de asilo a nivel mundial. Es en este contexto donde las políticas de país seguro, bajo sus diversas y confusas denominaciones, comienzan a surgir unilateralmente a lo largo de Europa occidental y del norte, con el fin de frenar las olas de refugiados provenientes desde el interior y exterior del continente, lo que terminó generando un efecto dominó entre varios países europeos desarrollados.

2.2.2. Inicios del FCA y STC

Las políticas de FCA y STC se originaron en Europa entre finales de las décadas de los 70' y 80'. El surgimiento de estas medidas coincidió con la llegada de numerosos solicitantes de asilo desde Turquía, Polonia, Irán y Afganistán, países que vivían situaciones de alta inestabilidad interna. Desde la otra vereda, países como Alemania, Austria, Bélgica y Dinamarca, entre otros de la región, concentraban grandes cantidades de peticiones de asilo, lo cual derivó en la saturación de sus respectivos sistemas nacionales de protección. En la época de los ochenta, estos países ya concebían mecanismos de aceleración de procedimientos

16 Ver Doomernik y Bruquetas-Callejo (2016).

17 La literatura distingue dos periodos históricos que marcan el drástico aumento de las solicitudes de asilo en Europa entre las décadas de los setenta y ochenta. Primero, el periodo 1973-1979, con la crisis del petróleo (Guerra Yom Kipur) y la Revolución Iraní como conflictos paradigmáticos, y el periodo 1973-1979, con la invasión soviética a Afganistán, la guerra entre Irán e Irak, el golpe militar en Turquía y los movimientos de liberación nacional en Polonia como ejemplos principales.

de asilo, y además responsabilizaban a otros Estados vecinos o próximos por la evaluación o protección de personas que provenían de países “seguros”.¹⁸

La definición unilateral de políticas de país seguro y la responsabilización cruzada entre países receptores generó un clima de confusión y descoordinación entre las partes. No existían acuerdos o entendimientos que avalaran las políticas de país seguro y sus implicaciones externas en el ámbito regional. En este escenario, y con el fin de alcanzar entendimientos comunes en la materia, surgieron las influyentes Conclusiones de 1979 y 1989 del Executive Committee (ExCom) del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cuyas recomendaciones sobre inadmisibilidad en procedimientos de asilo permitieron diferenciar, progresivamente, las prácticas de FCA y STC.

En ambas oportunidades (1979 y 1989), el ExCom propuso criterios para ordenar conceptos y clarificar prácticas de país seguro desde un punto de vista multilateral. Por una parte, se sugirió que se distinguiera entre solicitantes de asilo que ya contaran con estatus de protección internacional (FCA) y aquellos que podrían haber solicitado asilo en un país por el cual transitaban antes de llegar a destino (STC). En segundo lugar, el organismo recomendó que ambos términos debían garantizar derechos fundamentales y procedimentales de acuerdo con estándares internacionales, siendo uno de ellos la oportunidad de rebatir rechazos de solicitudes de asilo basadas en principios del FCA o STC.¹⁹

Según Gil-Bazo, los debates del ExCom mostraron que los conceptos de FCA y STC fueron fundamentales para dar forma a los primeros intentos de articular, en clave regional, la cooperación internacional sobre control de movimientos secundarios y asylum-shopping (48).²⁰ De hecho, los actuales instrumentos de asilo de la Unión Europea recogen el legado de las aportaciones del Comité de la ACNUR. Sin embargo, las diferentes interpretaciones y reservas que los países hicieron a algunas recomendaciones del ExCom, tales como el requisito de tránsito y su significado práctico, demuestran que el consenso escaseaba en la época y las dudas continuaban sobre las materias más complejas del asilo.²¹

18 Para más detalles, ver Kjaerum (1992).

19 Los textos completos de cada recomendación se encuentran en UNHCR (1979 y 1989-1991).

20 El concepto de *asylum-shopping* alude a una hipotética práctica de “vitriñeo de ofertas” de protección internacional. Es un término criticado por estereotipar a los solicitantes de asilo como actores de mercado, racionales e informados, quienes se aprovecharían de los sistemas nacionales de protección internacional al buscar estatus de asilo en dos o más países aledaños, o al mentir en un segundo o tercer país de asilo sobre el desarrollo o resultado de peticiones de asilo previas.

21 Por ejemplo, no existía –y no existe hasta hoy en día– suficiente claridad sobre los límites temporales de estar en tránsito, quedarse o residir en un país determinado. Para más detalles, ver Gil-Bazo (2015).

2.2.3. Inicios del SCO

El SCO es de uso más reciente que el FCA y STC.²² Las políticas de SCO emergieron a inicios de la década del noventa en países de Europa occidental. Estos países experimentaban enormes flujos de solicitantes de asilo provenientes de países de Europa del Este y Medio Oriente.²³ Por ejemplo, el número de postulantes provenientes de Yugoslavia, Rumania, Turquía e Irak, los cuatro principales países de origen de refugiados, alcanzaba casi 1.85 millones de personas.²⁴ En particular, la caída de la Unión Soviética había impulsado en ese entonces un éxodo cuantioso de ciudadanos desde las nacientes repúblicas independientes, las cuales, principalmente por motivos políticos, estaban comenzando a ser catalogadas como “países seguros” luego de abandonar la cortina de hierro soviética e iniciar la transición a la democracia.

Suiza y Bélgica fueron los primeros países europeos en diseñar políticas de SCO a inicios de los noventa.²⁵ Ambos países instalaron el concepto de SCO como una medida para acelerar y desestimar peticiones de asilo. Asimismo, sus políticas de SCO pretendían descongestionar sus sistemas procedimentales a través de la disminución de nuevas postulaciones de personas provenientes de países seguros. Lo mismo realizaron otros países vecinos, tales como Francia, Alemania y Países Bajos, quienes elaboraron sus propias normas de SCO durante la misma década, incluyendo a países de la ex órbita soviética y de otras latitudes del mundo en sus respectivos listados nacionales.²⁶

Las Conclusiones y Resoluciones de Londres de 1992 corresponden a la primera instancia multilateral en la que se consensuaron las peculiaridades del SCO (European Union, 1992a; European Union, 1992b; European Union 1992c). Según Armstrong, el evento “trató de lograr una base común para designar las solicitudes de asilo como ‘claramente infundadas’ y a otros Estados como terceros países seguros o como países de origen seguro” (86).²⁷ En relación con la política de SCO, los concurrentes al encuentro multilateral acordaron cuatro criterios para evaluar la seguridad de un país de origen: 1) cantidad previa de refugiados

22 Ver Costello (2005).

23 El contexto histórico está desarrollado en los textos de Hailbronner (1993) y Martenson & McCarthy (1998).

24 Ver resumen ejecutivo de estudio del UNHCR (2001) sobre la evolución de las peticiones de asilo entre 1980 y 1999.

25 Ver Hailbronner (1993) y Costello (2016).

26 Para analizar la especificidad de cada norma nacional en la época de los noventa, ver Engelmann (2014).

27 Cita original en inglés.

y tasas de reconocimiento de protección internacional; 2) observancia de los derechos humanos; 3) instituciones democráticas; y 4) estabilidad.²⁸

En un principio, las designaciones de SCO se daban en el análisis de caso a caso, replicando la misma lógica procedimental del STC y FCA. No obstante, hoy en día la determinación de un SCO es generalmente oficializada a través de una lista nacional, reduciendo así las incongruencias e inconsistencias cruzadas que ocurrían en los análisis individuales de las peticiones de asilo. Por este motivo, el uso de listas se ha expandido por Europa con el paso del tiempo. En 1990, ningún país europeo tenía un mecanismo establecido para listar países de origen seguro en un documento oficial. A comienzos del año 2000, seis países europeos contaban con listas de países de origen seguro. Trece años más tarde, en 2013, el número de países que usaban listas era 12. Finalmente, en 2016, 19 de 27 países europeos utilizaban listas de países de origen seguro (Crowhurst 15-16).

En suma, al igual que el FCA y STC, las políticas de SCO comenzaron como iniciativas unilaterales que poco a poco se propagaron por el continente europeo. Luego, estas medidas requirieron ser abordadas multilateralmente para consensuar, en la medida de lo posible, sus usos y criterios de análisis. Las recomendaciones surgidas desde los espacios multilaterales nunca fueron vinculantes y solo funcionaban como propuestas que los países podrían o no incorporar en sus regímenes nacionales. Aunque algunas investigaciones sugieren que las recomendaciones de la ExCom y del encuentro de Londres de 1992 influenciaron de manera suficiente la forma en que Europa concibió sus políticas de país seguro,²⁹ no sería hasta la fundación de la Unión Europea en 1992, y particularmente la creación del *Common European Asylum System* (CEAS) en 1999, que dichas medidas serían sistemáticamente promovidas entre los países miembros de la unión, con el fin de “armonizar” y “europeizar” el variopinto de políticas y prácticas de asilo existentes (Trauner 316-317).

28 Estos cuatro criterios son muy similares a los establecidos en el Anexo I de la Directiva sobre Procedimientos de Asilo de 2013 de la Unión Europea. La única dimensión de análisis que se matizó en el anexo es el número previo de refugiados y las tasas de reconocimiento. Sin embargo, ambas variables siguen siendo consideradas en la práctica como una forma de determinar la seguridad de los países de origen.

29 Ver las interpretaciones que hacen Engelmann (2015) y Costello (2016) al respecto.

2.2.4. La creación del Common European Asylum System y los intentos de armonización comunitaria

La Unión Europea creó el CEAS en 1999 con el objetivo de armonizar, en distintas etapas y velocidades, un conjunto de políticas, leyes y procedimientos de asilo entre sus miembros. El sistema forma parte del denominado Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad, un proyecto que la Unión Europea levantó ese mismo año para fortalecer a la comunidad con políticas y programas orientados hacia al interior y el exterior de ella. Entre las medidas propuestas, destaca justamente el desarrollo y coordinación de políticas sobre control en las fronteras exteriores, asilo e inmigración.

Las autoridades europeas concibieron el CEAS como un sistema que lograría, a largo plazo, fijar estándares mínimos sobre asilo en la región. Con el fin de lograr la meta, el sistema fue diseñado sobre Regulaciones, Directivas y Recomendaciones que han sido revisadas y actualizadas en distintas etapas de armonización del régimen de asilo europeo en los últimos 20 años. Entre las medidas más importantes destacan la Directiva sobre Procedimientos de Asilo de 2013, la Directiva sobre Condiciones de Acogida del mismo año, la Directiva sobre Requisitos para Obtener la Condición de Asilo de 2011, las Regulaciones de Dublín de 2003 y 2013, y la Regulación EUODAC de 2013. También destacan otras acciones de diverso tipo y alcance en materia de relocalización y reasentamiento de refugiados.³⁰

Adicionalmente, la Unión Europea creó la *European Asylum Support Office* (EASO) en 2010. Esta organización nació con dos objetivos: 1) promover la cooperación práctica en materia de asilo entre los Estados miembros de la organización; y 2) proporcionar formación y asistencia técnica en materia de procedimientos de asilo, reubicación e información sobre el país de origen a los decisores nacionales y comunitarios.³¹ Todos estos esfuerzos buscan la normalización de los preceptos de “país seguro” en Europa. Sin embargo, los Estados miembros de la Unión Europea, y otros países no miembros que se han adherido al CEAS (ej. Noruega), cuentan con suficientes márgenes legales y prácticos para interpretar y utilizar las normas y recomendaciones comunitarias bajo sus propios criterios.³²

El problema del margen de maniobra también se observa en todo el CEAS y en gran parte del Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad de la Unión

30 Ver Consejo Europeo (2018).

31 Ver EASO (2012).

32 Ver Costello (2016).

Europea. Según Tronte, las crisis económicas de 2008 y de la Zona Euro, así como también las crisis migratorias y de refugiados de 2014 y 2015, expusieron en conjunto las debilidades del proyecto de europeización y armonización de los sistemas de asilo nacionales (311-316). El Consejo Europeo oficializó a inicios del 2016 una tercera fase de estandarización de los pilares del CEAS a través de un conjunto de propuestas de reforma al sistema. Entre ellas destacan la creación de una Agencia de Asilo Europea en reemplazo de EASO y la adaptación de las Directivas y Regulaciones a las nuevas necesidades de los países miembros. Al 2019, las negociaciones aún siguen en pie y no hay luces de que algún proyecto se vaya a concretar en el corto plazo.

3. NUDOS CRÍTICOS DE LAS POLÍTICAS DE PAÍS SEGURO

Las definiciones conceptuales y el desarrollo histórico de las políticas de país seguro no escapan de las contradicciones y paradojas de la acción política. La experiencia demuestra que existen brechas importantes entre lo que se dice de las políticas de país seguro y cómo estas se aplican en la práctica. En los próximos párrafos, abordaremos los principales nudos críticos de las políticas en cuestión, y también analizaremos las formas en que dichas tensiones podrían observarse en el caso del acuerdo de Estados Unidos con Guatemala, y eventualmente, con México.

En la literatura, algunos nudos críticos se desprenden de opiniones a favor y en contra de las políticas de país seguro. Por ejemplo, los partidarios aseguran que estas medidas ayudan a reducir atrasos en los procedimientos de asilo (*asylum backlogs*) y permiten asignar más recursos para evaluar a solicitantes que realmente necesitan protección.³³ Por el contrario, los opositores señalan que dichas políticas, en la práctica, no son eficaces en descongestionar los sistemas de asilo. Asimismo, corromperían valores sagrados del refugio, tales como el principio de no devolución o el debido proceso en procedimientos de admisibilidad, evaluación y expulsión.³⁴

Otros nudos críticos se refieren a: 1) la conformidad de las políticas de país seguro con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y otros instrumentos internacionales y europeos sobre derechos humanos y refugiados,³⁵

33 Ver Hailbronner (1993) y Hunt (2014).

34 Ejemplos y comentarios sobre estas situaciones están en Oakley (2007), Reneman (2013) y Harvey (2014).

35 Ver Goodwin-Gill (1992) y Worster (2012).

2) las implicaciones prácticas de las políticas de país seguro para la efectiva defensa de los derechos fundamentales y procedimentales de los solicitantes de asilo;³⁶ y 3) los preceptos y mecanismos de investigación que las autoridades gubernamentales utilizan para designar a los países como seguros.³⁷

Los nudos críticos que se han mencionado dan luces de los problemas que seguramente surgirán con la iniciativa estadounidense. A continuación, desarrollaremos algunos ejemplos de Europa para sacar lecciones de sus políticas de país seguro.

3.1. Descongestión de los sistemas de asilo

Se asume que las políticas de país seguro son efectivas en reducir sobrecargas del sistema de asilo y tiempos de espera. La racionalización sería lograda, exitosamente, a través de la simplificación de procedimientos y activación de mecanismos de retorno. Sin embargo, la experiencia europea da cuenta de resultados más bien negativos que positivos. Por ejemplo, desde la puesta en marcha en 2016 del acuerdo entre la Unión Europea y Turquía sobre retorno de inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo, solo 2.441 de 145.582 personas que arribaron a las costas de Grecia fueron retornadas a Turquía (Fratzke 2019); es decir, solo un 1.7% del total registrado. En el marco del sistema de Dublín, Alemania solicitó en 2017 que cerca de 65 mil postulantes fueran regresados a terceros países seguros europeos para pedir asilo. Del total mencionado, solo 7.102 personas (11%) fueron efectivamente retornadas (Bräuninger 2018).

También se ha sostenido que el uso de políticas de país seguro desalienta la llegada de solicitantes de asilo. La evidencia demuestra que esto no es muy cierto. Por ejemplo, según Thielemann, no existen relaciones estadísticamente significativas entre la disminución de solicitantes de asilo y las siguientes variables: a) *uso de medidas que permiten a los estados retornar solicitantes de asilo a terceros países seguros*; b) *uso de medidas que nieguen a los solicitantes de asilo la libertad de movimiento dentro de un Estado receptor*; y c) *uso de medidas que busquen terminar con beneficios económicos dirigidos a solicitantes de asilo*. Las únicas medidas que sí impactan en la disminución relativa de solicitudes de asilo son la prohibición de trabajar en el país receptor y las bajas tasas de reconocimiento de estatus de asilado o refugiado (28-29).³⁸

36 Ver ECRE (2016).

37 Ver Costello (2005 y 2016) y Engelmann (2014 y 2015).

38 Un trabajo más reciente de Thielemann (2012) demuestra tendencias similares.

Los ejemplos presentados demuestran que las políticas de país seguro no son completamente eficaces en descongestionar o prevenir la sobrecarga de los sistemas de asilo. Los fracasos se explican principalmente por la falta de mecanismos de retorno consensuados y efectivos entre las partes; por las decisiones unilaterales de terceros países seguros de no continuar recibiendo solicitantes retornados por razones internas;³⁹ y por la judicialización de solicitudes rechazadas por disposiciones de FCA y STC, anulando sus respectivos efectos de deportación o devolución. Estas situaciones, probablemente, se desarrollarán entre Estados Unidos, México y Guatemala, más allá de que existan o no acuerdos concretos y operativos entre las partes.

3.2. Procedimientos simplificados y derecho a la apelación

Las políticas de países seguros suponen el uso de procedimientos simplificados y acelerados para determinar la admisibilidad o el mérito de una solicitud de asilo. Dependiendo de la legislación de cada país, la simplificación y aceleración de procedimientos puede implicar una reducción considerable del tiempo que disponen los solicitantes para argumentar y respaldar sus casos. Asimismo, el derecho a la apelación puede verse mermado por la activación de políticas de país seguro. Por ejemplo, en Malta y Suiza, los límites de tiempo que poseen los solicitantes para revertir una decisión de inadmisibilidad son de tres y cinco días laborales, respectivamente. En países como Bélgica, en cambio, los tiempos de espera pueden tomar 15 o 30 días dependiendo de si la persona postula por segunda vez o si cuenta con estatus de protección en otro país miembro de la Unión Europea.⁴⁰

Las restricciones temporales afectan considerablemente las oportunidades que tienen los solicitantes de asilo de pedir un abogado representante o recabar información adicional para respaldar sus casos. Los migrantes forzados que llegan a frontera se encuentran generalmente en situaciones de vulnerabilidad que les impiden conocer o abordar los procedimientos de asilo de forma óptima y oportuna. Sin embargo, aunque estuviesen en condiciones de contar con la información necesaria para enfrentar los procedimientos de asilo, el uso arbitrario de las políticas de país seguro es un problema que ocurre con cierta frecuencia, complicando aún más la situación de solicitantes de protección que no conocen la legislación y las prácticas del país de destino. En caso de que llegue a aplicarse

39 Por ejemplo, cuando Grecia decidió terminar la tramitación de devoluciones de solicitantes de asilo desde otros países europeos en el marco del sistema de Dublín.

40 Para revisar otros ejemplos, ver ECRE (2016).

el acuerdo entre Estados Unidos y Guatemala, estos problemas seguramente se reflejarán en sus respectivas fronteras.

3.3. La determinación de la seguridad de un país: criterios, procesos y actores

Uno de los puntos más controversiales es la definición de un país como un lugar seguro para sus propios nacionales y los solicitantes de asilo. Varios estudios han criticado que los criterios de determinación de la seguridad o inseguridad de un país carecen de consistencia, claridad, contrastabilidad y transparencia.⁴¹ Por ejemplo, en la última década, la *European Asylum Support Office* (EASO) ha propuesto un conjunto de directrices y enfoques para determinar y evaluar, cada cierto tiempo, la seguridad total, parcial o nula de un país. En línea con EASO, Alemania, Bélgica, Francia y Reino Unido han fijado criterios y procedimientos para decidir y monitorear la seguridad de países de origen o tránsito de migrantes (Crowhurst 33-68). Sin embargo, aún persisten zonas grises en materia de definición de seguridad de un país y toma de decisiones, así como también en la calidad de la información recopilada y las interpretaciones que los agentes gubernamentales hacen de ella, aspectos que son ampliamente criticados por organizaciones no gubernamentales especializadas en refugio.⁴²

La condición implícita de Turquía como STC en el marco del acuerdo con la Unión Europea es otro ejemplo que pone en cuestión la definición de seguridad o inseguridad de un país. En general, el acuerdo permite que Turquía sea un lugar de recepción de inmigrantes irregulares y de relocalización de solicitantes de asilo sirios que llegan a las costas europeas a través de territorio turco. De acuerdo con la definición propuesta por la Directiva de Procedimientos de Asilo (DPA), el concepto de *Safe Third Country* (STC) sostiene que un tercer país podría ostentar dicha denominación si es que ofrece suficiente protección de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951. Sin embargo, Turquía, país signatario de ese instrumento y del Protocolo de 1967, no ha suprimido las limitaciones geográficas del tratado original, cuyos alcances favorecen únicamente a refugiados europeos. Además, Turquía tampoco cuenta con antecedentes favorables que demuestren un respeto efectivo y coherente del principio de no devolución (Roman et al 6-8).

Continuando con el caso de Turquía, su inclusión en la propuesta de Lista Común de Países de Origen Seguro de la Unión Europea en 2015 generó

41 Ver Engelmann (2014 y 2015) y Costello (2016).

42 Ver ECRE (2015 y 2016).

controversias sobre la determinación de lo que es seguro e inseguro. Por ejemplo, un país de origen puede ser considerado como un lugar seguro si es que implementa leyes, observa tratados y provee soluciones efectivas (*effective remedies*) en base al derecho internacional y a acuerdos globales y regionales relevantes en la materia. Según Roman et al., los ciudadanos turcos y extranjeros que residen en Turquía no están exentos de riesgos de persecución en el país, especialmente miembros de la izquierda política y de minorías étnicas, sexuales y religiosas. El sistema judicial turco tampoco ofrece garantías y seguridades concretas a estas personas (14-17). En este sentido, Turquía no es necesariamente un país de origen seguro para sus connacionales y residentes.

Otros aspectos controversiales en materia de políticas de país seguro son los procesos institucionales, mecanismos de *checks and balances* y tipos de actores que intervienen en sus diseños. En Alemania, por ejemplo, el *Bundestag* y el *Bundesrat* cumplen roles importantes en la validación de países que se consideran de origen seguro (SCO). El debate político tiende a ser extenso y la opinión pública influye en su desarrollo. Sin embargo, el poder judicial no tiene capacidades para invalidar la catalogación de un país como SCO.⁴³ Por el contrario, en Francia y Bélgica, los parlamentos tienen un rol menor y limitado en la determinación de la seguridad de un país de origen. La decisión recae en gabinetes o comisiones interestamentales compuestas por un reducido conjunto de actores políticos y técnicos. El debate político adquiere más bien un carácter tecnocrático y la opinión pública no influye decisivamente en sus dinámicas. No obstante, a diferencia del caso alemán, los poderes judiciales de Bélgica y Francia tienen la capacidad de rebatir la designación de un país como SCO si es que se establece una demanda contra la decisión (Crowhurst 66-68).

En síntesis, las reglas del juego, los procesos institucionales y procedimientos de asilo, además de los actores involucrados y los criterios para determinar la seguridad de un país, son esenciales para entender las delgadas líneas de separación entre la objetividad y subjetividad de las designaciones de país seguro, una de las principales tensiones dialécticas que se deberían replicar en el caso de Estados Unidos y Guatemala en el corto y mediano plazo. Como

43 Como en la mayoría de los países de Europa, los sistemas judiciales pueden cuestionar la seguridad de un país designado como seguro en el análisis de casos individuales. Sin embargo, estos hechos no llevan a que la seguridad general de un país sea cuestionada de inmediato, a menos que exista una cantidad elevada de casos personales que ponga en contradicción los supuestos generales de la condición de seguridad. El Reino Unido es un caso documentado que ha implementado este criterio acumulativo de situaciones individuales para reevaluar la seguridad general de un país denominado como seguro. Ver Crowhurst (2017) para más información.

se ha visto a la fecha, Estados Unidos no ha transparentado sus criterios para determinar las condiciones de seguridad que ofrece Guatemala como tercer país seguro. Tampoco lo ha hecho en el caso mexicano, país que carece de condiciones institucionales, económicas y sociales para acoger solicitantes de asilo devueltos.

3.4. La “política” de las políticas de país seguro

Finalmente, en estrecha relación con el punto anterior, un asunto que tiende a ser obviado en los debates sobre las políticas de país seguro es el propio proceso político que las caracteriza. En el caso de Estados Unidos con México y Guatemala, resulta evidente que la administración de Donald Trump ha manipulado la propuesta de tercer país seguro para arrastrar a ambos países a un escenario de conversaciones y negociaciones de retórica suma-cero, en las que Estados Unidos ha amenazado a sus vecinos del sur con sanciones comerciales y recortes en cooperación internacional en el caso de que no adopten y cumplan acuerdos entre las partes para coordinar la gestión de retornados.

En el caso europeo, las políticas de país seguro han puesto en escena los intereses políticos de los países y las autoridades que han formado parte de ellas. Ya se ha mencionado el caso de las exrepúblicas soviéticas que, luego de independizarse de Moscú, comenzaron a ser consideradas prontamente por sus pares europeos como países de origen seguro para sus connacionales. El cambio de régimen político fue correspondido a nivel regional con reconocimientos favorables sobre las condiciones de seguridad y prosperidad ofrecidas por estos países. De esta manera, aunque las exrepúblicas soviéticas del oriente europeo todavía experimentasen problemas institucionales, económicos y sociales en la práctica, los nacionales que durante la época soviética eran considerados migrantes humanitarios, terminaron siendo preconcebidos como migrantes económicos tras los procesos de independencia política.

Otro ejemplo similar pero más reciente es la incorporación de los países balcánicos en las listas de países europeos y en la propuesta de lista común de la Unión Europea. Hace muchos años que Albania, Bosnia y Herzegovina, FYROM (ahora Macedonia del Norte), Kosovo, Montenegro y Serbia han estado negociando con las autoridades de la Unión Europea sus respectivas adhesiones a la organización. Uno de los requisitos que se deben cumplir para ser parte de la comunidad es ser considerado como “país seguro” por los países miembros. Si bien la incorporación de las naciones balcánicas a las listas de países seguros no es suficiente para materializar el ingreso a la Unión Europea, el hecho de que sean consideradas como tales significa un reconocimiento simbólico y un paso

adelante en los intentos del mundo balcánico por contar con una membresía en la organización.

Otra situación que amerita ser analizada por su efervescencia política es el reconocimiento parcial de Kosovo como Estado independiente y su condición de país de origen seguro. La gran mayoría de los países europeos han incorporado a Kosovo en sus listas de países de origen seguro en más de una ocasión⁴⁴. Los debates políticos y técnicos que se han generado sobre las condiciones de seguridad de Kosovo han tendido a ponderar la mayor estabilidad interna del país como un factor clave en su designación como SCO.⁴⁵ Pese a que no hay evidencia concreta de que Kosovo perciba las denominaciones de país seguro como una reafirmación o soporte de su consolidación soberana, las autoridades han demostrado gran interés en que su país sea considerado bajo tal término en el contexto de su adhesión a la Unión Europea (DW).⁴⁶

El acuerdo alcanzado entre la Unión Europea y Turquía también exhibe notorios trasfondos políticos. Por ejemplo, el instrumento contempla la posibilidad de que ciudadanos turcos no requieran visa para viajar por razones de turismo o negocios a países de la Unión Europea, siempre y cuando Turquía cumpla con los mandatos del acuerdo y los requisitos de liberalización de la organización. Además, el acuerdo explicita el compromiso de la Unión Europea por acelerar la dilatada y polémica incorporación de Turquía como miembro pleno de la comunidad. A la fecha, ninguno de los compromisos políticos anhelados por el lado turco ha sido concretado. No obstante, el acuerdo UE-Turquía sobre refugiados es uno de los ejemplos que mejor demuestra el carácter transaccional de las políticas de país seguro.

4. CONCLUSIONES Y PROYECCIONES

Este artículo ha descrito y discutido las políticas de país seguro de Europa desde puntos de vista conceptuales, históricos y de política pública. Sin importar el contexto en el cual han surgido o el nombre que se les ha asignado,

44 Ver Engelmann (2014) y Crowhurst (2017).

45 Ver EMN - Kosovo (2015).

46 Serbia y Rusia, países no miembros de la Unión Europea, no reconocen a Kosovo como Estado independiente y se han opuesto siempre a su incorporación a la organización y otras entidades intergubernamentales. Una conducta similar se ha visto por parte de España, único miembro mayor de la Unión Europea que no reconoce la independencia de Kosovo, con el fin de mantener una postura coherente frente a los procesos independentistas que ponen en riesgo su integridad soberana.

todas las políticas de las que se tiene registro han tenido por objetivo acelerar los procedimientos de asilo para postulantes concebidos como inadmisibles o carentes de mérito. En ambos casos, la irregularidad de la postulación se relaciona con las condiciones de seguridad que ofrecen los países de origen, tránsito o de relevancia personal del solicitante. En caso de que alguno de esos países sea considerado como suficientemente seguro por el país donde se encuentra el postulante, la autoridad migratoria puede activar un procedimiento de devolución al país de tránsito u origen previos. La idea es que el retorno se ejecute a la brevedad posible, mediante un mecanismo de readmisión bilateral y con apego a las reglas vigentes del país expulsor y el país de devolución.

Lo que Estados Unidos ha promovido es la catalogación de México y Guatemala como terceros países seguros (STC). No se ha presentado en el debate público la posibilidad de que ambos países puedan ser primeros países de asilo (FCA) o países de origen seguro (SCO) en sentido europeo. En el caso del SCO, las posibilidades para México y Guatemala son remotas, ya que sus propios ciudadanos no cuentan con garantías y seguridades suficientes para protegerse o reclamar justicia frente a situaciones sistemáticas de persecución, lesiones graves, tortura o riesgo de muerte. Esta realidad podría levantar dudas razonables con respecto a si México y Guatemala pueden ser considerados terceros países seguros sin ser reconocidos ex ante como países de origen seguro. Sin embargo, la experiencia de Turquía y su acuerdo con la Unión Europea ha demostrado que hay tenues y cuestionables diferencias de interpretación al respecto. En este caso, un país podría ser considerado como un tercer país seguro si ofrece suficientes condiciones de protección para nacionales de otros países. No obstante, esto no significa necesariamente que sea un país de origen seguro, ya que este concepto se aplica más al caso de nacionales y residentes de larga data del país que de extranjeros transeúntes.

En consideración de la experiencia europea sobre políticas de país seguro, abordamos cuatro interrogantes que podrían marcar el futuro del acuerdo de Estados Unidos con Guatemala y un eventual acuerdo con México. La primera de ellas –de naturaleza política y teórica– es la intención de determinar a Guatemala y México como terceros países seguros y los criterios que se emplearán para evaluar, monitorear y decidir sus condiciones de seguridad en general o en particular –es decir, en el análisis del caso a caso. En relación con la intención, el interés de Trump es utilizar la migración forzada como un aliciente para alcanzar objetivos políticos domésticos. Adicionalmente, el problema de la migración forzosa sirve como un recurso de poder para presionar a Guatemala y México a que cedan intereses frente a Estados Unidos en cuestiones de orden bilateral (ej. comercio) y regional (ej. control de la migración). Con respecto a los criterios

de evaluación, no se sabe cuáles son los indicadores que ha usado y usará el gobierno estadounidense para determinar los niveles de seguridad de Guatemala y México. Sin embargo, aunque estos sean informados a la opinión pública, probablemente los procesos de elaboración de políticas y toma de decisiones correspondientes serán difíciles de acceder para actores que pudieran ejercer papeles de contrapeso.

La segunda interrogante –de naturaleza administrativa– está relacionada con la descongestión del sistema de asilo estadounidense. Es altamente probable que esto no suceda por las disfuncionalidades que muestran los acuerdos de devolución de solicitantes de asilo a nivel internacional. Los casos del acuerdo Unión Europea-Turquía y de la implementación del sistema de Dublín en el caso alemán –principal receptor de migrantes y refugiados– son ejemplares al respecto. En este sentido, la disfuncionalidad del acuerdo entre Estados Unidos y Guatemala es esperable tanto por la disputa interna que tendrán los responsables de los mecanismos de devolución en Estados Unidos, como también por la eventual falta de voluntad o capacidades de Guatemala para admitir retornados en contextos críticos. Los mismos escenarios se pueden proyectar si es que Estados Unidos y México alcanzan un acuerdo similar, el cual afectaría, irónicamente, a los guatemaltecos que transiten por México para llegar a la frontera estadounidense.

La tercera interrogante –de naturaleza jurídica– corresponde a la interpretación de lo que es y será tránsito para la política de asilo estadounidense y sus funcionarios migratorios. ¿Cuándo se considera que una persona está en tránsito en un país y cuándo deja de estarlo? ¿Es lo mismo estar tres días de tránsito en Guatemala que 15, 30 o 60 días en dicho país? ¿Qué consecuencias tiene el tiempo de tránsito para interpretar si una persona transitó o se quedó regular o irregularmente en un país? Por último, ¿será el tránsito un requisito exclusivo para determinar la invalidez de una postulación? ¿O se abrirá la caja de pandora de interpretaciones para incluir otros criterios que podrían dejar al tránsito en un segundo lugar? Estas son las consideraciones que se tendrán que evaluar si es que el acuerdo con Guatemala es implementado y si se logra algo similar con México.

La cuarta y última interrogante –de naturaleza procedimental– dice relación con el impacto de la simplificación de procedimientos y el derecho efectivo a apelar decisiones de inadmisibilidad, falta de méritos y devoluciones. Estas acciones, en la práctica, requieren nuevos criterios y procesos que seguirán consumiendo tiempo y recursos gracias a las fortalezas del sistema judicial estadounidense y la acción de organizaciones de la sociedad civil. La protección de los derechos requiere de espacios y tiempos adecuados. Las situaciones de

agobio que enfrenta la administración de asilo estadounidense deberían ser resueltas con mayores inyecciones de recursos para el aumento de personal y la mejora en infraestructura de un sistema con vasta experiencia en protección internacional. Delegar tempestuosamente la responsabilidad a México y Guatemala, países con sistemas de refugio en ciernes y precarios, no es una solución que llevará a buen puerto. La experiencia europea concentra años de lecciones al respecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armstrong, Caroline. *The limits of communitarisation and the legacy of intergovernmentalism: EU asylum governance and the evolution of the Dublin system*. PhD Thesis, 2016, etheses.lse.ac.uk/3417/
- Bräuninger, Dieter. “Reform of the Common European Asylum System: a difficult undertaking”. *Deutsches Bank Research*, Working Paper, 2018, pp. 1-12, ISSN (Online): 1612-0280.
- Byrne, Rosemary & Andrew Shacknov. “The Safe Country Notion in European Asylum Law”. *Harvard Human Rights Journal*, vol. 7, 1996, pp. 185-228.
- Chimni, B. “Aid, Relief, and Containment: The First Asylum Country and Beyond”. *International Migration*, vol. 40, no. 5, 2002, pp. 76-94. <https://doi.org/10.1111/1468-2435.00212>
- Consejo Europeo. “Reforma de las normas de la UE en materia de asilo”. www.consilium.europa.eu/es/policies/ceas-reform/
- Crowhurst, Felipe. *The politics of safe country designations in Europe: an analysis of how Albania and Kosovo became considered Safe Countries of Origin (SCO) in Belgium, France, Germany, and the United Kingdom*. Master Thesis, University of Amsterdam, Graduate School of Social Sciences (GSSS), 2017.
- Doomernik, Jeroen and María Bruquetas-Callejo. “National Immigration and Integration Policies in Europe Since 1973”. *Integration Processes and Policies in Europe Contexts, Levels and Actors*, editores B. Garcés-Mascareñas y R. Penninx, 2016, Ch.4, pp. 57-66. Editorial Springer Open. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_4
- DW. “Kosovo and Montenegro favor >>safe country of origin<< status”. 04 de agosto de 2015, www.dw.com/en/kosovo-and-montenegro-favor-safe-country-of-origin-status/a-18626363

- EASO. *EASO Annual Activity Report - Part I*. 2012, publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6d92e264-c500-4e40-ae34-4eb18bfadfe6
- ECRE. “Safe countries of origin”: A safe concept? Septiembre 2015, www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/06/AIDA-Third-Legal-Briefing_Safe-Country-of-Origin.pdf
- . “Admissibility, responsibility and safety in European asylum procedures”. Agosto de 2016, www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadowreports/admissibility_responsibility_and_safety_in_european_asylum_procedures.pdf
- ELENA. *The application of the safe country of origin concept in Europe*. ECRE, 2005.
- EMN. *Ad-Hoc Query on the concept of safe country of origin in relation to Albania, Kosovo, Macedonia (FYROM), Serbia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina*. Marzo de 2015, www.emn.fi/files/1170/OPEN_Compilation_FI_EMN_Ad-Hoc_Query_safe_country_of_origin_050215.pdf
- Engelmann, Claudia. “Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member”. *European Journal of Migration and Law*, vol. 16, pp. 277-302. <https://doi.org/10.1163/15718166-12342056>
- . *Common Standards via the Backdoor: The Domestic Impact of Asylum Policy Coordination in the European Union*. PhD Thesis, Marzo de 2015, cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/1265336/guid-d021fe5c-7c40-4ecfab26058a418bb07b-ASSET1.0
- European Union. *UNHCR’s Position on a Harmonized Approach to Questions Concerning Host Third Countries*. Diciembre de 1992, www.refworld.org/docid/3ae6b31d47.html
- . *UNHCR’s Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum*. 30 de noviembre de 1992, www.refworld.org/docid/3ae6b31d83.html
- . *Conclusions on Countries in Which There is Generally No Serious Risk of Persecution (“London Resolution”)*. 30 de noviembre de 1992, www.refworld.org/docid/3f86c6ee4.html
- Fratzke, Susan. “International Experience Suggests Safe Third-Country Agreement Would Not Solve the U.S.-Mexico Border Crisis”. *Migration Policy Institute*, junio de 2019, www.migrationpolicy.org/news/safe-third-country-agreement-would-not-solve-us-mexico-border-crisis
- Gil-Bazo, María Teresa. “The Safe Third Country Concept in International Agreements on Refugee Protection”. *Netherlands Quarterly*

- of Human Rights*, vol. 31, no. 1, 2015, pp. 42-77. <https://doi.org/10.1177/016934411503300104>
- Goodwin-Gill, G. S. “Safe country? Says who?” *International Journal of Refugee Law*, vol. 4, no. 2, 1992, pp. 248-250. <https://doi.org/10.1093/ijrl/4.2.248>
- Hailbronner, Kay. “The concept of safe country and expeditious asylum procedures: A Western European perspective”. *International Journal of Refugee Law*, vol. 5, no. 1, 1993, pp. 31-65. <https://doi.org/10.1093/ijrl/5.1.31>
- Harvey, Colin. “Time for reform? Refugees, asylum-seekers, and protection under international human rights law”. *Refugee Survey Quarterly*, 2014, vol. 34, no. 1, pp. 43-60. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdu018>
- Hunt, Michael. “The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future”. *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, no. 4, 2014, pp. 500-535. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeu052>
- Kjaerum, Morten. “The Concept of Country of First Asylum”. *International Journal of Refugee Law*, vol. 4, 1992, pp. 514-530. <https://doi.org/10.1093/ijrl/4.4.514>
- Martenson, H., & J. McCarthy. “‘In General, No Serious Risk of Persecution’: Safe Country of Origin Practices in Nine European States”. *Journal of Refugee Studies*, vol. 11, no. 3, 1998, pp. 304-325. <https://doi.org/10.1093/jrs/11.3.304>
- Oakley, S. *Accelerated Procedures for Asylum in the European Union*. Abril de 2017, University of Sussex - Sussex Centre for Migration Research.
- Reneman, Marcelle. “Speedy Asylum Procedures in the EU: Striking a Fair Balance Between the Need to Process Asylum Cases Efficiently and the Asylum Applicant’s EU Right to an Effective Remedy”. *International Journal of Refugee Law*, vol. 25, no. 4, 2013, pp. 717-748. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eet055>
- Roman, Emanuela et al. “Why Turkey is not a Safe Country?”. *Statewatch Analysis*, febrero de 2016, www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf
- Shearm Michael and Zolan Kanno-Youngs. “Most Migrants at Border with Mexico Would Be Denied Asylum Protections Under New Trump Rule”. *The New York Times*, 15 de julio de 2019, www.nytimes.com/2019/07/15/us/politics/trump-asylum-rule.html
- Thielemann, Eiko. “Does Policy Matter? On Governments’ Attempts to Control Unwanted Migration”. *ISSS Discussion Paper*, no. 9, November 2003, pp. 2-36. <https://doi.org/10.2139/ssrn.495631>

- . “How Effective are National and EU Policies in the Area of Forced Migration?”. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 31, no. 4, 2012, pp. 21-37. <https://doi.org/10.1093/rsq/hds017>
- Trauner, Florian. “Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure”. *Journal of European Integration*, vol. 38, no. 3, 2016, pp. 311-325. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756>
- UNHCR. *Note on Asylum*. Agosto de 1979, www.unhcr.org/excom/scip/3ae68cd44/note-asylum.html
- . *Problem of Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection*. Octubre de 1989, www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c4380/problem-refugees-asylumseekers-move-irregular-manner-country-already-found.html
- . *Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status Background*. 1991, www.unhcr.org/afr/excom/scip/3ae68ccec/background-note-safe-country-conceptrefugee-status.html
- Van Mol, Christof and Helga de Valk. “Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective”, *Integration Processes and Policies in Europe Contexts, Levels and Actors*, editores B. Garcés-Mascareñas y R. Penninx, Ch. 3, pp. 31-56. Editorial Springer Open. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_3