



THIRD WORLD APPROACHES to INTERNATIONAL LAW *Review*

Published under a Creative Commons [licence](#).



TWAILR: Reflections ~ 69/2024

¿El descenso hacia la “insolidaridad”? El desarrollo de la protección global de los refugiados

[*Obiora Chinedu Okafor*](#)

Introducción

Predecir el futuro es un ejercicio complejo, incluso para quienes se han ungido o autoproclamado como profetas. Sin presumir de poder profético, mi reflexión puede estar sensiblemente equivocada o representar un error de cálculo. Por ello procedo con cierto temor al vislumbrar el futuro de la solidaridad internacional en la protección de refugiados disculpándome por cualquier error y agradeciendo la generosidad de mis colegas. Me tranquiliza observar que hay una evidencia importante sobre ciertas tendencias que han surgido actualmente y que me permiten lanzar algunas predicciones razonablemente confiables.

Así como la complejidad ha sido una característica en el desarrollo de las historias socioeconómicas, políticas y jurídicas de los seres humanos, es poco probable que la solidaridad internacional para la protección de los refugiados se desenvuelva linealmente en alguna dirección sencilla siguiendo un único proyecto normativo. Seguramente se formará como una serie de corrientes en diversas direcciones, con algunas características contradictorias, así como ocurre con el funcionamiento de las fuerzas sociales dialécticas. En consecuencia, este panorama de la solidaridad internacional tiene facetas claras y otras sombrías. Pero, a grandes rasgos, puede descifrarse y ser coherente en los efectos y afectos que tiene en las vidas de multitudes de personas, especialmente en el Sur Global, que buscan refugio desesperadamente.

Antes de sumergirnos en la claridad o la opacidad, voy a plantear algunos puntos preliminares. En primer lugar, cuando se trata de los refugiados, el mundo no enfrenta una crisis en materia de cifras sino una '[crisis de solidaridad](#)'. Sólo el [0.3%](#) de la población mundial ha intentado buscar refugio fuera de su país de origen en los años recientes, por lo cual la crisis de refugio sobre la cual hay tantas discusiones apasionadas, y algunas veces histéricas, en los medios y la academia no puede entenderse coherentemente como una crisis desde el punto de vista de las cifras. Teniendo en cuenta [los números relativamente pequeños a nivel mundial](#), esta crisis es una consecuencia de la falta de voluntad de los países ricos, principalmente en el norte global, de aceptar el número de refugiados que podrían y deberían admitir. Esta situación es exacerbada por la falta de capacidad de los Estados que ya son receptores de la gran mayoría de refugiados. Diez Estados del Norte Global aportan el 75% del presupuesto de la ONU para protección de refugiados y ocho países del Sur Global son los receptores del 90% de los refugiados en el mundo. Tal situación eleva preguntas sobre una responsabilidad equitativa compartida y presenta una crisis de solidaridad internacional por excelencia.

En segundo lugar, si bien el concepto de solidaridad internacional no se ha escapado en cierto grado de una discusión sobre su definición, en todo caso la noción goza de cierta reputación en el campo de las acciones y del pensamiento político y jurídico. Ideas sobre la "importancia fundamental de la ayuda mutua entre individuos y entre Estados" han estado con nosotros desde hace mucho tiempo, por ejemplo, en el pensamiento africano, budista, europeo e islámico.¹ En cualquier caso, los Expertos Independientes encargados por la ONU para estudiar este concepto en el contexto de los derechos humanos han gravitado, relativamente, hacia una [definición](#) que consiste en "la expresión de un espíritu de unidad entre individuos, pueblos, Estados y organizaciones internacionales, incluyendo la unión de intereses, propósitos y acciones y el reconocimiento de las diferentes necesidades y derechos que se requieren para lograr objetivos comunes".

Por último, el concepto de la solidaridad internacional tiene dos caras. Aunque es capaz de ser orientado hacia el logro del "bien", también es susceptible de ser desplegado hacia el logro de algo "malo". Hay una gran diferencia entre la solidaridad expresada por las ONG que rescatan a los solicitantes de refugio que se ahogan en el Mar Mediterráneo² y la que muestra la [Unión Europea \(UE\) hacia los Guardacostas de Libia](#) para facilitarles la intercepción y devolución de solicitantes de refugio a Libia, donde corren el riesgo de ser [torturados, esclavizados y asesinados](#). Por ello, Melber

¹ See Danio Campanelli, 'Principle of Solidarity', in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2011).

² Eugenio Cusumano and James Pattison, 'The Non-Governmental Provision of Search and Rescue in the Mediterranean and the Abdication of State Responsibility' (2018) 31:1 *Cambridge Review of International Affairs* 53.

[señala](#) que el entusiasmo que se expresa frecuentemente por la solidaridad internacional

deja sin responder [preguntas sobre] quién practica la solidaridad y respecto de quién y con qué propósito. No nos engañemos: la alianza de los partidos anti-inmigración de derecha es un acto de solidaridad tal como el de los activistas de derechos humanos que luchan por un trato decente a los refugiados. Por ello, en sentido estricto, la solidaridad –así como la sociedad civil– simplemente describe una forma específica de interacción, sin considerar los fines, contenidos y significado de tales acciones. Por ello debemos ser cuidadosos cuando asumimos ingenuamente que la solidaridad, por definición, implica algo ‘bueno’.

El principio de solidaridad internacional no posee, por sí mismo, una valencia fija, exclusiva, positiva y progresista. Siempre debemos hacer la siguiente pregunta: ¿cuál es el propósito de la solidaridad internacional y a quién beneficia?

Los ángulos claros en el panorama de la protección de refugiados

Los esfuerzos de un creciente número de ciudades y de actores de la sociedad civil para superar los discursos, políticas y prácticas de sus países llenan algunos de los muchos vacíos de la solidaridad internacional en la protección de refugiados. Por ejemplo, la ciudad latinoamericana de São Paulo hizo hincapié en “[una gobernanza migratoria abierta e incluyente](#)” y presionó al gobierno nacional para aumentar el apoyo financiero a las localidades con el fin de acoger a refugiados y migrantes. Del mismo modo, ciudades europeas como Barcelona, Frankfurt, Madrid y Utrecht están liderando el impulso hacia la adopción de leyes, políticas y prácticas abiertas y justas en materia de refugio e inmigración a través de tácticas que van desde la protesta hasta el desafío frontal a iniciativas nacionales sobre refugio/migración, incluyendo la adopción de legislación, políticas y prácticas proactivas para la integración de refugiados y migrantes.

Las actividades de ciudades y sociedad civil progresistas actuando solidariamente entre sí alteran gradualmente el presunto poder y monopolio que los Estados reclaman sobre la protección de refugiados. Cuando “las ciudades santuario”, frecuentemente llamadas a la acción por actores progresistas de la sociedad civil, encuentran los caminos para [detener la deportación](#) de los refugiados indocumentados que viven en ellas, o se [rehúsan a cooperar con los departamentos de inmigración](#) de sus gobiernos centrales, o expiden documentos oficiales para solicitantes irregulares de refugio para permitirles acceso a los servicios sociales básicos,³ ocurre nada menos que

³ Harald Bauder, ‘Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective’ (2017) 55:2 *International Migration* 174.

una reconfiguración incipiente de la soberanía estatal. El derecho generalmente sigue los eventos, y no al contrario, de modo que la posición *de jure* puede moverse detrás de estos desarrollos *de facto*.

Como lo prevén [Awad y Natarajan](#), las continuas renegociaciones regionales de las fronteras soberanas, como las que han ocurrido en algunas regiones y sub-regiones en las últimas décadas, contribuyen al movimiento de población. Una movilidad más libre permite a los solicitantes de refugio tener un acceso más fácil a territorios que están dispuestos a manifestar solidaridad frente a ellos. Awad y Natarajan muestran que, en años recientes, el 84% de los migrantes de África occidental se movieron a otros Estados en la sub-región, apoyados por los [Free Movement Protocols](#) promulgados por los Estados de África Occidental bajo los auspicios de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). También hay tendencias más amplias en África que indican movimientos parciales en esta dirección, tal como los esfuerzos de la Unión Africana (UA) sobre el [Continental Free Trade Agreement](#) (donde se consagran algunos derechos de libre locomoción) y el [pasaporte común](#) para todos los africanos.

En CEDEAO y otras áreas, la renegociación de las fronteras soberanas es, en algunos casos, apuntalada por lo que [Awad y Natarajan](#) consideran la recuperación de la memoria de los pueblos de esta región respecto a sus circuitos migratorios políticos, económicos y de intercambio a lo largo de la historia:

Para los Estados del Sur, situados en las mismas subregiones, la migración irregular como concepto no tiene el mismo significado. Y tampoco debe ser criminalizada en el derecho positivo o en la práctica. Pareciera que, al menos para algunos de los Estados del Sur, seguir las rutas de acceso tradicionales a través de las fronteras recientemente trazadas no es algo completamente ilegítimo.

Lejos de desaparecer, es posible que esta tendencia continúe para beneficio de los solicitantes de refugio y el trabajo que se está desarrollando actualmente para expandir y profundizar la integración regional africana ilustra el punto.

Otro ángulo donde se ve cierta claridad, a pesar de que su resplandor sea débil y no obstante pueda resultar efímero, es la adopción reciente del [Pacto Mundial sobre los Refugiados](#). Sus contenidos representan un acuerdo de casi todos los Estados en los siguientes puntos: (a) los Estados deben dar más financiación a los pocos países que brindan protección a la mayor parte de los refugiados en el mundo; (b) la obligación de protección debe distribuirse de manera más equitativa, incluso mediante reasentamiento; (c) hay una necesidad de hacer conferencias sobre solidaridad; (d) la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y los Estados deben establecer una nueva “plataforma de apoyo”; (e) y los Estados ricos

deben dar más recursos para enfrentar las causas últimas de los flujos globales de refugiados. Es probable que este instrumento tenga un impacto positivo. A pesar de las limitaciones y su sesgo conservador, una cantidad considerable de las organizaciones internacionales, en especial ACNUR, continúan impulsando estas y otras medidas y principios protectores.

Los oprimidos y los pobres, así como sus aliados morales, algunas veces construyen por sí solos sus propias infraestructuras de solidaridad. Como lo identifica [Cowen](#), “el ferrocarril subterráneo [que transportaba a los esclavos estadounidenses hacia la libertad] es un ejemplo inspirador del poder de los oprimidos en la construcción de infraestructuras que funcionan para hacer posible otro mundo”. En Calais, los solicitantes de refugio construyeron su propia infraestructura, un asentamiento informal al que se le conoce con el apelativo racista de “la jungla”. Aunque el asentamiento informal fue derribado por las autoridades francesas, en su momento aportó beneficios importantes a sus residentes. A pesar de que los desplacen físicamente con máquinas excavadoras o mediante otras actuaciones del poder político –local, global o “glocal”–, los refugiados y sus aliados morales imaginan y construyen infraestructuras alternativas que contribuyen a construir un futuro más claro. La infraestructura que construyó el ala progresista de la sociedad civil para rescatar a los migrantes de los naufragios en el Mediterráneo es otro ejemplo. Estas infraestructuras también han sido desplazadas, pero, mientras funcionaron, salvaron la vida de miles de personas. Personas como [Cedric Herrou](#), que creó medios para transportar a los solicitantes de refugio de Italia a Francia, son ejemplo de intervenciones sistémicas a través de la solidaridad. El futuro de la solidaridad internacional para la protección de los refugiados será escrito por varios actores que no se constituirán simplemente a través de la acción estatal.

Los ángulos sombríos en el panorama de la protección de refugiados

En el Norte y en el Sur Global hay poco interés en enfrentar (más allá de discutir) las causas últimas de los flujos globales de refugiados. El papel de la mala gobernanza en el Sur Global es algo que se discute frecuentemente, pero se comenta menos la responsabilidad histórica y continua de los Estados del Norte Global. [Chimni](#) hace referencia a ciertos procesos históricos, tal como la devastación de regiones enteras como consecuencia del comercio de esclavos y la ocupación y explotación coloniales. En la actualidad, las intervenciones militares y económicas en el Sur Global, así como las intervenciones socioeconómicas y políticas sistémicas, también son responsables de la situación. A pesar de los llamados en el Pacto Mundial sobre los Refugiados, no hay nada que indique que tales causas últimas se están abordando efectivamente.

El nuevo auge del [populismo anti refugiados y extranjeros](#) en [Europa](#), Estados

Unidos, Brasil, India y otros países es preocupante. Los partidos de extrema derecha han crecido en popularidad y en algunos casos se han tomado el poder. Su mayor atractivo ha sido su retórica fuerte, y en muchos casos racista, contra los refugiados y los migrantes. Esta tendencia impacta la capacidad de los Estados de expresar solidaridad internacional frente a los refugiados y lleva a que los partidos políticos de centro en el Norte Global tengan la tentación de endurecer sus propias posturas frente a la inmigración y el refugio, con el propósito de gestionar el riesgo electoral que representa para ellos la extrema derecha.

Teniendo en cuenta los [desarrollos](#) en la UE que se orientan a despenalizar las expresiones de solidaridad hacia los refugiados, así como la [decisión](#) de la Corte Constitucional francesa en el caso de Cédric Herrou que encontró que la penalización de este tipo de conductas era inconstitucional, hay cierta luz en el horizonte. Sin embargo, son relativamente pocos los Estados de la UE que hacen una [excepción humanitaria](#) a la penalización de la asistencia a los solicitantes irregulares de refugio. Igualmente, la continuada prevalencia de tal criminalización parece poner en pausa el futuro de tales acciones humanitarias.

A pesar del lenguaje grandilocuente sobre la expansión de los caminos para la migración legal en el [Pacto Mundial sobre los Refugiados](#) y en el [Pacto Mundial para la Migración](#), es difícil imaginar que vayan a cambiar las [políticas sobre la negación de entrada](#) que usan casi todos los Estados en el Norte Global y algunos del Sur. Incluso mientras escribo estas líneas, los procesos políticos, tanto en concreto como en su articulación discursiva, normalizan, profundizan y amplían el despliegue abusivo de la solidaridad internacional. Por ejemplo, no hay ninguna excepción a la decisión de la UE de afianzar sus fronteras incluso más allá de los propios límites de sus Estados. Esto es evidente en los acuerdos entre [UE y Turquía](#), la [UE y Libia](#), y el acuerdo entre Italia y Libia. Pero incluso este afianzamiento de las fronteras llega más al sur, como ocurre en África Occidental, en Níger. La implementación robusta de estos acuerdos lleva frecuentemente a graves [abusos de los derechos humanos](#).

Las propuestas de los Estados del Norte Global de hacer pagos a cambio de no recibir flujos de refugiados continúan [flotando en el ambiente](#) sin que hayan sido [rechazadas](#). Incluso propuestas altamente indignantes, aunque no hayan sido oficiales, en el sentido de construir nuevas ciudades coloniales en África como una manera de prevenir los flujos de refugiados aparecen en los [medios de comunicación](#). Tales propuestas fueron rechazadas como despliegues abusivos de la solidaridad internacional en el [Informe](#) de Expertos Independientes sobre Derechos Humanos y la Solidaridad Internacional en octubre de 2018.⁴ No obstante, continúan los riesgos

⁴ Informe del Experto Independiente sobre Derechos Humanos y Solidaridad Internacional, A/73/206 (20 de julio de 2018) paras 24-48.

de que tales políticas abusivas se normalicen teniendo en cuenta que prácticas similares se han convertido en una práctica establecida. De hecho, las [Conclusiones del Consejo Europeo de la UE](#) del 28 de junio de 2018 hacen un llamado para fortalecer algunas de las medidas que se critican acá. El poder contribuye a dar forma a los significados, a normalizar el comportamiento y a transformar lo normal en lo normativo. Chimni identificó en 1998 la forma como “una constelación particular de saber-poder se configuró para legitimar el régimen de prohibición de entrada que afecta severamente la protección global de los refugiados”.⁵ Además, el interés colectivo auto percibido de los Estados ricos y poderosos actualmente se mantiene en su empeño por fortalecer tales políticas que niegan la entrada a los migrantes.

La mayoría de los Estados ricos se resisten a la obligatoriedad de las normas internacionales que los hace responsables de acoger más refugiados y/o de contribuir con mayores recursos financieros. Estos mismos Estados muestran cierto entusiasmo respecto a normas jurídicas obligatorias que prohíben la trata y el tráfico de personas.⁶ Su renuencia frente a las obligaciones de protección también se expone de manera que elude, eclipsa o niega total o parcialmente la responsabilidad que tienen en las causas últimas de los flujos de refugiados.⁷ Esta posición no ha cambiado mucho en las últimas décadas. La adopción reciente de un documento no vinculante como el [Pacto Mundial sobre los Refugiados](#) no cambia esta posición de manera significativa. El documento no contiene el tipo de mecanismo obligatorio de responsabilidad compartida que organizaciones como [Amnistía Internacional](#) han pedido, sino que ofrece un enfoque voluntario. Chimni ha sostenido convincentemente que compartir la responsabilidad ya es un principio del derecho internacional consuetudinario,⁸ mientras que Turk y Garlick señalan que la Carta de la ONU y algunos instrumentos de derecho blando fundamentan la existencia de obligaciones jurídicas en este asunto.⁹ No obstante, estos llamados aún no han sido atendidos.

Quizás lo más desconcertante es un fenómeno al que denomino *insolidaridad*. Este término no implica la ausencia de expresiones de solidaridad o la tendencia de desplegarla de manera abusiva. En cambio, significa la tendencia creciente a cuestionar o problematizar fundamentalmente la propia solidaridad como una noción, práctica u

⁵ B.S. Chimni, 'The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South' (1998) 11 *Journal of Refugee Studies* 350; B.S. Chimni, 'The Birth of a 'Discipline': From Refugee to Forced Migration Studies' (2009) 22 *Journal of Refugee Studies* 11.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ B.S. Chimni, *International Refugee Law: A Reader* (Sage Publications, 2000) 146; Usha Natarajan, 'Forced Displacements from Syria or How to Institutionalize Regimes of Suffering' (2013) 2:6 *ESIL Reflections* 1.

⁹ Volker Türk and Madeline Garlick, 'From Burdens and Responsibilities to Opportunities' (2016) 28:4 *International Journal of Refugee Law* 656, at 658-665.

obligación, y a hacer esfuerzos para dismantelar la infraestructura de solidaridad. Tales instancias son evidentes, por ejemplo, cuando un alcalde en Hungría señaló que la solidaridad con los refugiados del Sur Global por parte de los pueblos europeos “parece más un suicidio”.¹⁰ Para él, la solidaridad europea con esas personas no tiene lógica y es autodestructiva, razón por la cual es la propia solidaridad la que debe erradicarse.

Conclusión

Proteger a quienes necesitan refugio requiere mayor solidaridad internacional de distintas clases. Debemos aumentar la solidaridad de nuestra (re)imaginación, es decir (re)imaginar el mundo, y no solo a través de las perspectivas del [Norte Global](#). Por supuesto, este llamado se ha hecho un sinnúmero de ocasiones, pero no está de más hacerlo de nuevo. Así, podremos apreciar los flujos de refugiados en una escala global como un [fenómeno relativamente estable](#) que requiere una gestión constante, en lugar de una serie de crisis que requieren medidas de emergencia. Necesitamos (re)imaginar nuestra respuesta a un populismo de derecha sin caer en el inquietante error de [Hilary Clinton](#): su diagnóstico errado de que la solución es frenar la inmigración. Teniendo en cuenta, además, la advertencia de [Cowen](#) en el sentido de que la infraestructura puede “tanto conectar como mantener a raya”, necesitamos (re)imaginar la solidaridad internacional con el fin de dar rienda suelta a su lado progresista mientras resistimos sus tendencias negativas. Claramente, una modalidad particular de solidaridad internacional se ha desplegado efectivamente para contener a los refugiados en el mundo, pero la solidaridad también permite diseñar medios cada vez más creativos para protegerlos. Las fuerzas que se activan contra las expresiones positivas de solidaridad internacional en pro de la protección de los refugiados son poderosas. Sin embargo, tengo esperanza porque, como lo cantó el ícono literario Chinua Achebe inspirado por la cosmología de sus parientes y amigos Igbo en medio de la diáspora, todavía “es temprano en el día de la creación”.

¹⁰ Itamar Mann, *Humanity at Sea: Maritime Migration and the Foundations of International Law* (CUP, 2016) 3.