

Refugiados e inmigrantes

Por un cambio en las políticas migratorias y de asilo

Javier de Lucas

LA NEGACION DE LA DIMENSION POLITICA DE LAS MIGRACIONES

Sabemos del importante volumen que representan hoy las manifestaciones de la movilidad humana¹ en un mundo crecientemente globalizado, es decir, en un contexto en el que la lógica de la globalización (sería mejor decir la lógica de uno de los procesos dominantes de globalización, el tecnoeconómico), la lógica del mercado global –digo– dicta su ley, que es la de la reducción al mínimo posible de su sujeción a leyes estatales e internacionales, una lógica de *desregulación* y *autonomía* de los agentes de ese mercado respecto a los poderes tradicionales, estatales e internacionales.

Conforme a ese designio, es fácil constatar que las fronteras se hacen porosas para las mercancías: libre circulación es el principio. Ciertamente, también de modo inevitable, parecería que esa porosidad se traslada también a las personas, como si así se verificara el proclamado derecho de todos los seres humanos a la libertad de circulación.

No es así o, por mejor decirlo, si ese derecho se abre paso, tal apertura se produce de forma *anómica*,² como corresponde a la exigencia desreguladora del mercado. Y la razón de esa diferencia es que lo primero es un objetivo; lo segundo, un resultado no deseado por la inmensa mayoría de los países receptores, pero inevitable pese a sus esfuerzos. Por doquier, al mismo tiempo que se intentan reforzar las fronteras, que se levantan muros, vallas para las personas (*vayas donde vayas, vallas*), advertimos una tendencia constante y creciente en las relaciones internacionales (tratados bilaterales y multilaterales y organizaciones internacionales de ámbito global), que busca abrir las mismas fronteras para las mercancías. No hace falta mencionar ejemplos sobre la evolución de la actividad de la OMC, aunque sí recordaré la polémica que existe en Europa en este momento acerca de lo que conocemos como TTIP (sus críticos, TAFTA³) y de su potencial repercusión, por ejemplo, sobre los derechos laborales, económicos y sociales de millones de personas.

Pero lo que parece más preocupante es que, en todas partes, los intereses en juego –y entre ellos no parece menor el de la soberanía nacional, el interés nacional, tantas veces mal identificado con una muy amplia noción de la *razón de Estado*–, muestran líneas de colisión con el principio básico de legitimidad, que es el reconocimiento y garantía de los derechos humanos⁴ y en particular, por lo que quiero presentar en estas páginas, de los derechos de los que son titulares los protagonistas de las diferentes manifestaciones de movilidad humana. Sobre todo, las de movilidad forzosa, buena parte de los inmigrantes y todos aquellos a quienes denominamos desplazados y refugiados.

En puridad, este riesgo de colisión no es de suyo una novedad, porque desde que tenemos noticia de las diversas manifestaciones del fenómeno de movilidad humana (lo que sería casi como decir desde el inicio de los testimonios sobre la humanidad misma) advertimos escenarios de contraposición y conflicto entre lo que es un rasgo constitutivo de nuestra condición humana, esto es, el hecho de que *somos animales migratorios, cruzamos fronteras*, siguiendo, como avisara Montesquieu, la senda de la libertad y de las riquezas y, de otro lado, de otro rasgo que también nos caracteriza, pues, *como animales, desarrollamos una particular condición territorial* y que lleva aparejado la erección de todo tipo de fronteras, vallas y muros, como aquellas que Rousseau vinculara con el origen de la desigualdad entre los hombres en su famoso *Discours*.

Y es que una parte del problema radica en la concepción de la propiedad como el derecho basilar, el paradigma de los demás derechos, trasladado también a la propia concepción de soberanía estatal-nacional que aún pervive y no sólo entre los viejos Estados nacionales sometidos a los vaivenes de la globalización, sino también entre buena parte de los defensores de los renovados nacionalismos que, por ejemplo en Europa, sostienen una particular interpretación del derecho a la autodeterminación (*derecho a decidir* le llaman) que les lleva a suspirar por convertirse en Estados, según ese –a mi juicio– anticuado modelo de la soberanía como *propiedad de la nación*, que sostiene que allí donde haya una nación cultural debe haber un Estado. Extraño procedimiento, a mi entender, para gestionar democráticamente el indiscutible proceso de incremento de las manifestaciones de la diversidad etnocultural, pues resultaría que su propuesta es la de multiplicación de *Estados-ghetto*, determinados por la identidad etnocultural como rasgo definitorio en el que se basa la cohesión política y opuestos a los *Estados plurales* en los que la ciudadanía no viene marcada por el modelo idiosincrático de identidades específicas, sino por la voluntad de respeto a la egalibertad de derechos de todos los diferentes que conviven en esas sociedades políticas plurales.⁵

En lo que sigue, trataré de apuntar algunas pistas respecto a esas cuestiones, desde una perspectiva dialéctica entre principios e intereses que intenta evitar el riesgo del quietismo, propio del dogmatismo que se queda en la abstracción, y asimismo el del pragmatismo intervencionista que olvida el criterio básico de legitimidad. Pero quiero avanzar ya mi conclusión, que no es otra que la necesidad

de cambiar nuestra mirada, *nuestra construcción del fenómeno migratorio mismo*. Porque, en buena medida, esa mirada es un prejuicio, pues sustituye el análisis objetivo de las características, desafíos y respuestas ante el fenómeno migratorio, por respuestas funcionales al *propósito previo* de imposición de objetivos políticos y económicos, en gran medida mediante los instrumentos del Derecho de extranjería y de migración y con el concurso de los media. Ello redundaría en hacer política partidista a propósito de las migraciones, utilizarlas como arma arrojadiza. Y eso no puede servir para fundamentar una política migratoria a la altura de los desafíos que afrontamos hoy.

Esta es, a mi juicio, la clave de nuestro fracaso. Hemos diseñado políticas que niegan su objeto, que lo deforman y lo moldean conforme a intereses previos, los que refleja esa mirada nuestra sobre el hecho migratorio, que insiste en rechazar la realidad: la construye a nuestro antojo, a través de las categorías jurídicas que sirven a los objetivos de nuestras políticas migratorias, que las más de las veces no están dictadas por el *verdadero interés nacional*, aunque se formulen con el pretexto de las dos ópticas dominantes, la policial y la del mercado, esto es, la seguridad y el orden públicos, el mantenimiento de la soberanía en nuestras fronteras y los intereses de nuestro mercado de trabajo. En realidad, muy frecuentemente, esas iniciativas y decisiones están mediadas por la lógica propia de la ideología del mercado global.

La nuestra es una mirada que no ha aceptado las advertencias elementales de la sociología de las migraciones sobre la complejidad del fenómeno migratorio como fenómeno social global, desde Marcel Mauss a Abdelmalek Sayad.⁶ Lo ha denunciado Saskia Sassen, que tiene en cuenta la profunda relación entre tres elementos clave de nuestras sociedades aquí y ahora: las migraciones, la desigualdad en las relaciones internacionales impuesta por la economía globalizada y el proceso de construcción del vínculo social y político.⁷ Así lo explica en su libro reciente, *Expulsiones*, en el que sostiene que el grado actual de violencia (devenida en ordinaria) del capitalismo en su estadio global, se explica por esa lógica de *expulsión*, que es como deberíamos llamar a la lógica que preside la economía globalizada.

Pues bien, a mi juicio, la constante más destacable en la inmensa mayoría de los proyectos de gestión del fenómeno migratorio, en las políticas migratorias de los países que somos destinatarios de migraciones, es *el empeño en olvidar, en ocultar una verdad evidente: la inevitable dimensión política de las migraciones, su condición de res política, tanto desde el punto de vista estatal como desde las relaciones internacionales*. Frente a ello hemos impuesto una mirada sectorial, unilateral, cortoplacista que se concreta en la construcción de una categoría jurídica de inmigrante que, en realidad, es un concepto demediado o, como propone Bauman, un paria:⁸ el inmigrante es sólo el trabajador necesario en un determinado nicho laboral en el mercado de trabajo formal (como si no se le utilizara en el mercado clandestino

o informal) y mientras se someta a un estatuto precario guiado por la maximización del beneficio de su presencia. Es una herramienta, ni siquiera un trabajador igual al asalariado nacional. Por eso, su condición precaria, parcial, de sospecha.⁹ Todo eso, se acentúa aún más en el caso de los refugiados. El mismo Bauman, en línea con las tesis desarrolladas por Agamben desde su conocido *Homo sacer*, y en alguna manera con la crítica de Žižek a la gestión de la crisis de refugiados por parte de la UE, ha explicado cómo se crea un estado de suspensión del orden jurídico, ausencia de ley, desigualdad y exclusión social, que hace posible que mujeres y hombres pierdan su condición de ciudadanos, de seres políticos y su identidad, dentro de las fronteras mismas del Estado-Nación. A partir de la metáfora del *Archipiélago*, se da a conocer la existencia de un conjunto de espacios que escapan a la soberanía tradicional del Estado y que se encuentran regidos por un estado de excepción permanente: su emblema, los campos de refugiados y los barrios de inmigrantes.¹⁰

Lo que me parece más relevante y criticable, desde el punto de vista jurídico y político, es cómo, en aras de esa mirada, *en el Derecho de migración se convierte en regla la excepción, contraviniendo principios básicos del Estado de Derecho*. Insisto en invocar un hecho señalado desde diferentes perspectivas por Danièle Lochak,¹¹ Giorgio Agamben o Zygmunt Bauman. Esa es la constante, a mi juicio, más destacable y criticable: el *estado de excepción permanente* que hemos creado para los inmigrantes. Y de ese modo hemos negado la condición misma de inmigrante, una categoría universal, a la vez que hemos vaciado un derecho fundamental, el derecho a ser inmigrante, a escoger el propio plan de vida, a circular libremente, que es un corolario indiscutible del principio (por cierto, liberal) de autonomía.

Hemos creado política migratorias, pues, que niegan su objeto, que lo deforman, lo sustituyen por una categoría vicaria: nos negamos a aceptar al inmigrante *tout court* y lo sustituimos por aquel que queremos recibir. Por eso, para nosotros, no todo el mundo tiene derecho a ser inmigrante, de forma que nuestra lógica inevitablemente produce inmigrantes «ilegales», no-inmigrantes. Se trata una vez más del derecho del más fuerte, la vieja tradición de Anacarsis, Calicles, Trasimaco, Hobbes,¹² tal y como lo explica una de las mejores expertas en política de migraciones, Catherine Wihtol de Wenden en un artículo publicado el año pasado sobre las novedades o las constantes en políticas migratorias. Me disculpo por la larga cita, pero me parece muy pertinente:

La réponse aux flux migratoires ressemble ainsi à un vaste Far West, où les États les plus puissants du monde font la loi par les règles qu'ils édictent en matière de droit à la mobilité, et n'acceptent pas que des normes mondiales s'imposent à l'exercice de leur souveraineté que constitue la gestion des flux migratoires. Si l'on est Danois, on peut circuler dans 164 pays ; si on est Russe dans 94 ; si on est subsaharien, cette possibilité peut se limiter aux doigts d'une seule main si le pays où l'on est né, et dont on a la nationalité, est considéré comme un pays à risque. Le droit à la mobilité est donc l'une des plus grandes inégalités du mon-

de aujourd'hui, dans un contexte où il devrait constituer un des droits essentiels du XXI^e siècle. Les riches des pays pauvres peuvent, eux, migrer, car beaucoup de pays d'immigration ont prévu d'attribuer des titres de séjour à ceux qui leur apportent des capitaux, achètent un appartement d'une taille précise, ou créent une entreprise. Les plus qualifiés, les sportifs professionnels, les créateurs et artistes de haut niveau peuvent également migrer, car beaucoup de pays d'accueil ont opté pour une ouverture de leurs frontières à une immigration sélectionnée. Les étudiants se voient aussi entrouvrir les frontières, nombre de pays, européens notamment, ayant compris le risque d'une option sans immigration dans la course à la compétitivité mondiale.¹³

Esta es la razón de nuestros fracasos a la hora de analizar y también de dar respuesta a los desafíos migratorios en su sentido más amplio.

WIHTOL DE WENDEN Y LA CARTOGRAFÍA DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y DE LOS MODELOS DE RESPUESTA

Quizá cabría preguntarse si nuestra mirada sobre las migraciones responde a nuevos hechos, a cambios importantes en las manifestaciones de la movilidad humana. ¿Han cambiado los flujos migratorios en los últimos veinte años, desde finales del siglo XX y en este primer cuarto de siglo XXI? Creo que la mejor respuesta es la ofrecida, de nuevo, por Wihtol de Wenden en su reciente y mencionado trabajo, que sigo casi literalmente en este apartado:

Probablemente habría que destacar en primer lugar que *los factores input y output de los movimientos migratorios se han hecho más complejos y diversos*. Entre los primeros, los elementos de atracción a los países de destino, debemos referirnos al impacto de *la globalización tecnoeconómica, sobre todo comunicativa*, que ha hecho del mundo una red global que no sólo incrementa la circulación de mercancías y personas, el acceso a la movilidad, sino que sobre todo, hace visible cuanto sucede en cualquier lugar del planeta, por encima de las fronteras. Junto a ello, *la creciente dependencia de los países del Sur respecto a las transferencias de fondos de los propios emigrantes* (tres veces la ayuda al desarrollo). Por supuesto, entre los factores que empujan a la salida, a desplazamientos masivos y forzados de población, hay que tener en cuenta el gran número de guerras (más incluso civiles que bilaterales), o el empuje que suponen los cataclismos naturales, las epidemias, las grandes hambrunas o los procesos de desertificación.

La segunda característica es que hoy se ha incrementado el fenómeno de lo que los expertos llaman flujos mixtos, es decir, movimientos de inmigrantes laborales junto a los que protagonizan refugiados, que utilizan las mismas rutas y no son fáciles de distinguir, tal y como sucede en la Unión Europea desde 2013 y en particular desde 2015 a propósito de la mal llamada «crisis de refugiados». Lo cierto es que no siempre resulta fácil distinguirlos, pues, como sucede con los

denominados «refugiados medioambientales» (una categoría impropia, pues no tiene cabida en la actual normativa internacional de refugiados), hacen aparecer una amplia *zona gris*.

La tercera sería el hecho de que la «mundialización» de las migraciones viene acompañada por una creciente y acelerada regionalización de los flujos, lo que significa la aparición de sistemas regionales migratorios.¹⁴ Wihtol de Wenden señala cuatro grandes dinámicas migratorias en nuestro mundo:

1. La Sur-Norte, en la que cada vez es más importante la presencia de grupos distintos de los clásicos inmigrantes laborales, como los demandantes de asilo, los miembros de la familia que se intentan reunificar, los estudiantes a la búsqueda de especialización y los menores no acompañados (MENAS) y cada vez disminuye la importancia del contingente clásico, la inmigración laboral *tout court* (sobre todo sin cualificar) y nos encontramos ante lo que los expertos llaman flujos mixtos, de inmigrantes y refugiados. Se señala la tendencia de los países de destino del Norte a transformarse cada vez más en países de tránsito.
2. El segundo subsistema es el eje Sur-Sur, caracterizado por la fluidez del tránsito de fronteras (especialmente cuando hay acuerdos de libre tránsito de carácter bilateral e incluso regional). Quizá el fenómeno más novedoso en este subsistema es la capacidad de atracción de trabajadores migratorios hacia las petromonarquías del Golfo, en condiciones que han sido denunciadas por multitud de informes de ONGs que alertan acerca de situaciones muy similares a la esclavitud.
3. El tercer subsistema, el del eje Norte-Norte, está dominado cada vez más por los flujos migratorios de profesionales especializados y por estudiantes y graduados a la búsqueda de especialización. Las políticas de reclutamiento son particularmente exigentes y no pueden desconectarse (aunque sea a menor escala) de ese rasgo de rapiña de cerebros que ha caracterizado siempre los movimientos Sur-Norte.
4. El cuarto, que es el menos significativo, es el eje Norte-Sur. Sin embargo, habría que incluir en esa categoría lo que deberíamos llamar eje Norte rico-Norte «pobre» (europeos de países del norte rico que se desplazan hacia España, por ejemplo): cada vez predomina más en ambos ejes el tipo de migrante jubilado que trata de encontrar condiciones más baratas de vida, más benignas y con el aseguramiento de servicios (de salud sobre todo).

EL CASO EUROPEO. LA MAL LLAMADA CRISIS DE REFUGIADOS

Especial atención exige hoy el microespacio mediterráneo en el que se concretan flujos mixtos de inmigrantes y refugiados y que ha dado lugar a lo que se cono-

ce como «crisis de refugiados», una falacia que envuelve mentiras, prejuicios y engaños, en una amalgama que, más allá de los flujos mixtos, reúne tipos muy diferenciados de movilidad migratoria y frente a la cual la respuesta europea no ha cesado de empeorar, mostrando su verdadera cara: la de una crisis que es consecuencia del proceso de renacionalización, de los egoísmos nacionales de los Estados miembros. Una crisis institucional europea, una crisis de principios y valores, una crisis del proyecto político de la UE (que va mucho más allá del evidente y exitoso proyecto de comunidad de intereses y objetivos económicos, del espacio de libre circulación de personas y mercancías) y de su fundamento principal: una comunidad de Derecho en torno a los principios, normas e instituciones de ese modelo y al servicio del reconocimiento y garantía de los derechos humanos para crear un espacio de libertad, seguridad y justicia: no sólo de los derechos de los ciudadanos europeos, sino de los derechos humanos universales. La tesis que sostendré es que la respuesta de la UE ante la «crisis de los refugiados» ha consistido en un paulatino recorte del derecho de asilo que conduce en la práctica a un vaciamiento de las garantías más elementales sobre las que se asienta.

Cabe hablar, así, de una *desnaturalización* del derecho de asilo, en la medida en que este derecho ha sufrido, primero, el proceso de «mercantilización» que parecía afectar sobre todo a los derechos económicos, sociales y culturales como consecuencia del primado de la aplicación de las políticas de neoliberalismo económico (que algunos economistas, como Stiglitz, califican de políticas fundamentalistas) que se han traducido en directivas «austericidas» para los países más débiles (más endeudados) de la propia UE, tal y como se ejemplifica en el caso de Grecia. Lo grave, lo insólito, es que los recortes presentados como «inevitables» y «racionales» que convierten derechos económicos, sociales o culturales en mercancías, pasen a afectar también al derecho de asilo, aunque se trate de un derecho humano fundamental y universal. Así lo prueba la decisión adoptada por Dinamarca –que, de suyo, no está plenamente integrada en el espacio Schengen–, cuyo Parlamento aprobó la propuesta de ley presentada por el Gobierno (liberal), con el apoyo de sus socios del Partido Popular Danés (DF), un grupo que no puede no ser calificado de otra manera que como de extrema derecha.

En virtud de esa disposición, la policía/agentes del gobierno danés pueden requisar a los refugiados dinero, joyas u otros objetos de valor para asegurar la disponibilidad de fondos que exige el reconocimiento del derecho de asilo/protección subsidiaria. Para ser más exactos, la cantidad de dinero que sobrepase el equivalente a 1.340 euros (10.000 coronas danesas) y los objetos de elevado valor económico. Expresamente se excluyen joyas u objetos de valor afectivo. Esta decisión danesa tiene precedentes en la misma Europa. De hecho, es una política ya ensayada por Suiza y por los Estados alemanes de Baviera y Baden-Württemberg, que imponen contribuciones económicas (verdaderas exacciones) a los propios refugiados.

Recordaré que Dinamarca, como el resto de los Estados europeos miembros de la UE, está vinculada por las normas del Derecho internacional de refugiados (Dinamarca es parte del sistema de Convenios PIDCP y PIDESC de 1966 y de la Convención específica, la de Ginebra de 1951) y por las propias del Convenio Europeo (arts 3 y 8 del CEDH, Tratados de la Unión y Sistema Europeo Común de Asilo –SECA–). Pese a ello, la defensa de esa ley se basó, de un lado, en el principio de igualdad y, de otro, en la proporcionalidad de los recursos destinados al mantenimiento de las obligaciones relativas al derecho de asilo: si a los ciudadanos daneses se les exige que, para cobrar la ayuda que se conoce como «salario social mensual», tengan menos de 1.340 euros en el banco, los refugiados deberían someterse a idéntica condición, alegaron los partidos favorables a la ley. El salario social es proporcionalmente alto: unos 1.500 euros para solteros y cerca de 4.000 euros para parejas con hijos. Pero salta a la vista la absoluta falta de proporcionalidad en la analogía alegada de un refugiado sirio con los ciudadanos daneses beneficiarios del salario social para que los daneses puedan asumir la «carga económica» del asilo. Hablamos de Dinamarca, cuyo PIB por habitante ¡supera por decenas! los del Líbano, Jordania, Turquía o Kenia (que son países receptores de refugiados por centenares de miles). ¿Cómo puede sostenerse, sin sonrojo, la pretendida analogía entre un huido de la guerra de Siria y un parado danés? A mi juicio, esas formas de condicionamiento de esa obligación y, en particular, la exigencia de pagos (cuando no exacciones), son contrarias, incompatibles con el deber jurídico del que son titulares los Estados de la UE (por haber ratificado el Convenio de Ginebra de 1951) en relación con los titulares del correlativo derecho de asilo (y de protección internacional subsidiaria).

La realidad es que disposiciones legales como esta evidencian en qué consiste la línea de acción de los gobiernos europeos ante la exigencia de cumplir con sus obligaciones jurídicas respecto a los refugiados. Se trata, ante todo, de poner trabas que dificulten el acceso legal a territorio europeo de quienes necesitan asilo (por eso tienen que acudir a mafias) y, en segundo término, endurecer las condiciones de reconocimiento de ese derecho a quienes consiguen llegar a la UE, so pretexto de las exigencias del orden público y la lucha contra el terrorismo, a los que se une el tópico de la incompatibilidad con culturas que amenazan los derechos humanos y la democracia, cuando hablamos de personas y comportamientos, no de culturas. Por eso, no es baladí la crítica que se ha formulado ante esta involución política y que evoca su analogía con exigencias o imposiciones impuestas en otros momentos de la historia de Europa a quienes sufrían persecución y buscaban refugio, so pretexto de que llegaban en un momento de dificultad para los países que los recibían. Pensemos en la Francia de Vichy y campamentos como los de Argelers, en relación con los republicanos españoles que huyeron a Francia escapando del final de nuestra guerra civil.

Pero ese proceso de «desnaturalización» o vaciamiento del derecho de asilo no se ha detenido ahí. Ha traspasado una verdadera *línea roja*. Porque me parece

indiscutible que la primera e inexcusable obligación de todos los gobiernos europeos en relación con la denominada crisis de refugiados, lo que, a estas alturas, avanzado ya 2016, podríamos considerar la *línea roja* a no traspasar si pretendemos seguir tomando en serio el asilo, es garantizar el principio de *non refoulement*, la no devolución a su propio país, pero tampoco a un país tercero *no seguro*. Por supuesto que tomar en serio el asilo significa también la digna acogida (es decir, el complejo de derechos-prestación que supone el estatuto de refugiado) de quienes –como sirios, afganos, iraquíes, eritreos, malienses– vienen huyendo de persecuciones que ponen en peligro sus vidas. Una huida en la que, por las dificultades que han de superar, sus propias vidas, y las de sus hijos, siguen estando en riesgo. Pero lo que en ningún caso se puede hacer sin anular de hecho el sentido mismo del asilo, sin vaciarlo, es devolver *a un lugar no seguro* aquellos que han llegado hasta nosotros huyendo de la persecución que les amenaza.

Insisto en recordar que cualquier forma de condicionamiento de esa obligación y, en particular, la exigencia de pagos (cuando no exacciones) es contraria a ese deber jurídico y sitúa a los europeos ante la evidencia del naufragio, la traición a un rasgo básico de nuestra identidad: la defensa del Estado de Derecho y, ante todo, de los derechos fundamentales de todos los que se encuentran bajo soberanía europea por haber alcanzado nuestro territorio. La limitación del derecho de asilo en Europa no debería alcanzar jamás el índice de vaciamiento que supone la devolución de quienes buscan asilo a un país no seguro. Y eso es precisamente lo que, a mi juicio, acaba de suceder.

En efecto, si algo ejemplifica la banalización del derecho de asilo, es el acuerdo entre la UE y Turquía para realizar lo que, con argumentos nada desdeñables, se puede considerar no sólo una expulsión ilegal, sino una auténtica deportación. El objetivo del Acuerdo es «to accept the rapid return of all migrants not in need of international protection crossing from Turkey into Greece and to take back all irregular migrants intercepted in Turkish waters». En realidad, el propio comunicado de prensa de la Comisión en el que bajo la forma de preguntas y respuestas se intenta presentar el acuerdo, deja claro que no se trata de un acuerdo de gestión de la crisis de refugiados, pues en su primer párrafo explica: «On 18 March, following on from the EU-Turkey Joint Action Plan activated on 29 November 2015 and the 7 March EU-Turkey statement, the European Union and Turkey decided to end the irregular migration from Turkey to the EU» (la cursiva es mía).¹⁵

Este acuerdo simboliza lo que podríamos considerar claudicación de la UE respecto a las exigencias primigenias del imperio del Derecho, a la garantía efectiva de los derechos. Una quiebra que ha sido posible porque el único país que había afirmado hasta ahora su coherencia con tales principios, la Alemania de la canciller Merkel, ha acabado por traicionarlos. Es cierto que debemos consignar y reconocer la decisión inicial de Angela Merkel (excepcionalmente digna en un contexto de egoísmo europeo desatado) de ofrecer una acogida universal a quienes tuvieran la condición de refugiados. Pero lamentablemente debemos consta-

tar también que, finalmente, la coalición gubernamental que gobierna Alemania, preocupada por el impacto negativo que ofrecían constantemente los sondeos electorales y tras los muy negativos resultados de las elecciones regionales en el mes de marzo (incluido el ascenso del partido de extrema derecha Alternative für Deutschland, AfD, emparentado con el xenófobo movimiento PEGIDA), consiguió imponer un giro a la canciller que tuvo como resultado un acuerdo para restringir las admisiones, disminuir el número y duración de las prestaciones a quienes se concede el derecho de asilo o la protección subsidiaria y favorecer la denegación y expulsión de los solicitantes de asilo. Esta evolución concluyó con la opción una vez más de la manida solución de la *externalización*, la cláusula mágica a la que acuden las autoridades europeas cada vez que se han visto ante lo que consideran un *cul de sac*, una situación límite en la política migratoria: una vez más, «que se ocupen otros» del problema y así, al no verlo ante nuestros ojos, dejará de existir.

Eso es lo que decidieron los líderes europeos en una reunión extraordinaria en La Valetta (Malta), el 15 de noviembre de 2015. De los inmigrantes «económicos», se habrán de ocupar los países africanos a los que se ofrecieron 1.500 millones de euros para que realicen las funciones de policía que impidan que sus propios nacionales lleguen ahora a Europa en número superior al que la UE desee. Y también se les asignó la función de control del tránsito por sus países de nacionales de terceros Estados hacia la UE. Pero la decisión de externalización más importante adoptada en La Valetta fue la de negociar con Turquía un acuerdo que, a cambio de una cantidad cifrada en 6.000 millones de euros el acuerdo entre la UE y Turquía para deportación de los inmigrantes *económicos* que mal se denominan «ilegales», pero también de los refugiados que se encontrasen hasta ese momento en suelo de Grecia y que serán trasladados al país otomano. Un acuerdo impulsado por la propia Merkel, que se presenta primero como bilateral entre Grecia y Turquía, pero que se transforma en bilateral entre la propia UE y Turquía y que, finalmente, consiguió el respaldo del Consejo Europeo de 17/18 de marzo de 2016, tras el ensayo de una versión más dura en el Consejo previo celebrado el 7 de marzo, en la que ni siquiera se mencionaba la exigencia de respeto de los derechos de los así expulsados (en realidad, deportados) por parte de Turquía .

El Acuerdo ha suscitado duras críticas y descalificaciones por parte de instituciones internacionales,¹⁶ europeas¹⁷ y ONGs.¹⁸ Pero la primera dificultad atañe a lo que en la jerga jurídica habitual se denomina «naturaleza jurídica» del Acuerdo mismo. ¿En qué consiste? ¿Es un Convenio internacional entre la UE y Turquía? ¿Una Declaración del Consejo Europeo? ¿Una declaración conjunta del Consejo Europeo y del Gobierno turco? Creo que el reconocido especialista en Derecho migratorio y de extranjería, el letrado H. García Granero, ha sabido desentrañar el laberinto jurídico, sobre la base de la publicación en el DOUE de 9 de abril de 2016 de la Decisión del Consejo Europeo de 23 de marzo de

2016, Decisión (UE) 2016/551. De acuerdo con las tesis de García Granero, esa decisión, en realidad, remite a Decisiones anteriores en el marco de acuerdos con Turquía de cara a agilizar procesos de deportación (mal llamados de retorno) a Turquía de desplazados e inmigrantes que hayan entrado irregularmente en territorio europeo.¹⁹ Se trataría así, concluye García Granero con agudeza, de «una aplicación *in malam partem* del (preexistente) acuerdo de 16.12.2013 entre la Unión Europea y Turquía “sobre readmisión de residente ilegales” (acuerdo publicado en el DOUE de 07.05.2014), cuya vigencia estaba prevista que se iniciara el 01.10.2017, y cuyo inicio de efectos se adelanta al 01.06.2016 y se emplea para (mal) afrontar la grave crisis humanitaria de los desplazados».

No me extenderé ahora en los argumentos de crítica jurídica que, a mi juicio, abonan la tesis de su déficit de legalidad y legitimidad.²⁰ Lo más importante es que el acuerdo, de facto, ha comenzado a aplicarse, al menos parcialmente. El 4 de abril de 2016, un día que quedará en la memoria negra de Europa, sin tiempo para que se puedan verificar las más mínimas exigencias legales (prohibición de expulsiones colectivas, derecho a que los demandantes de refugio –también los inmigrantes, claro– tengan la posibilidad de tutela judicial efectiva, verificación de las condiciones de Turquía como país seguro, reformas legales por parte de Turquía para que realmente los demandantes de refugio no europeos encuentren protección en el sistema turco, etc.), comenzaron las deportaciones: más de 200 personas fueron expulsadas en tres barcos desde las islas de Lesbos y Kíos a costas turcas. Más pronto que tarde la historia juzgará con dureza esta traición al proyecto europeo entendido como *comunidad de Derecho*.

Así, hemos pasado a admitir como rutina y después a digerir, a mirar con indiferencia e incomodidad, imágenes inaceptables para una sociedad civilizada. Las imágenes que actualizan y aun empeoran por su extensión la degradación que el régimen de Hitler impuso a millones de seres humanos en su política racista que culminó en la «solución final». Vallas, alambradas, ancianos, mujeres y niños abandonados a su suerte, masas acarreadas como ganado, a veces apaleadas, manifestaciones crecientes que transparentan un odio que hace aún más insostenible la mirada avasalladora de la discriminación hacia esos otros que son inmigrantes y refugiados. Sobre todo, esos dos iconos del horror más profundo de la conciencia europea que son los *trenes* y los *campos*. *Trenes* abarrotados de infrahumanos tratados como ganado; *campos* en los que se acaban amontonados y sin esperanza. Lo dejó escrito Hannah Arendt: la historia contemporánea ha creado un nuevo tipo de seres humanos, los que son confinados en campos de concentración por sus enemigos y en campos de internamiento por sus amigos.

HAY ALTERNATIVAS A LAS ACTUALES POLITICAS MIGRATORIAS Y DE ASILO

¿Pueden los Estados de la UE, la propia UE, asumir estos desafíos? Mi respuesta es inequívoca: sí. Sí, siempre que haya un marco obligatorio, común y equitativo entre todos ellos.

Debemos arrancar de una constatación, la de que nuestras políticas migratorias, las de la UE, las de España, tal y como están formuladas hoy, no están a la altura de los desafíos a los que hacen ya frente. Y eso es así porque defienden, por ejemplo en España, y en su mayoría se inscriben en una perspectiva global errónea: consideran que, al fin y al cabo, es el mercado de trabajo desregulado el que debe, en relación con sus inputs, gestionar primordialmente la inmigración y luego decidir por sí mismo las necesidades del país, lo que en realidad conduce al debilitamiento de los derechos globales de los asalariados de los Estados europeos, un planteamiento que *vincula estrechamente la inmigración clandestina y la inmigración legal*, de tal modo, que aborda ésta desde la lucha contra la inmigración ilegal, y no a la inversa. Esta confusión, equiparada a la que amalgama los refugiados y peticionarios de asilo a la inmigración económica ilegal, desembocan en un tratamiento potencialmente penal (y no civil y administrativo) de las diversas facetas de la inmigración y de los derechos de los extranjeros.

En consecuencia, las estrategias de lucha contra la inmigración ilegal han condicionado la gestión de los cauces legales migratorios, de tal modo que hemos asistido a un endurecimiento paulatino del modelo de entrada y condiciones de permanencia de extranjeros en el territorio del Estado, que ha revertido contra el inmigrante económico no cualificado.

La finalidad de neutralizar el comúnmente recurrente «efecto llamada», o factor de atracción para flujos migratorios ilegales, ha sido el pretexto para restringir sobremanera los canales de la inmigración legal en todas sus etapas (entrada, estancia, permanencia). Todo eso desemboca en la utilización de la presencia de los inmigrantes como chivo expiatorio, munición electoral desde una visión cortoplacista, partidista, instrumental cuando debieran ser parte del proyecto básico de convivencia y, por tanto, ser objeto de un verdadero *pacto de Estado*. Debemos escarmentar en cabeza ajena y aprender que esa instrumentalización alimenta pulsiones racistas, xenófobas y beneficia a opciones no democráticas.

Necesitamos, pues, una política basada en el realismo, la solidaridad y desconectada de las luchas partidarias. Necesitamos buscar el más amplio consenso posible porque se trata del porvenir humano del país, porque se trata de seres llamados, en su gran mayoría, a constituir los ciudadanos europeos (por cierto, claro, los españoles) de hoy y de mañana.

En lo que sigue, me limitaré a presentar solo tres líneas de actuación propias de un *modelo de política migratoria*, recordaré una exigencia que es un deber ina-

plazable en materia de política de refugio y asilo y, a partir de ellas, formularé finalmente algunas propuestas-guía urgentes.

El primer pilar es una ordenación de las políticas migratorias conforme a los principios y exigencias del Estado de Derecho, al respeto a la dignidad de todo ser humano y a la garantía de los derechos humanos como prioridad de toda política pública, también de inmigración. Me limitaré a resaltar dos consecuencias de este principio:

La primera exigencia es restablecer una política justa de y en las fronteras. Eso supone una política conforme al Derecho, presidida por los criterios de imperio de la ley, seguridad jurídica y respeto a los derechos humanos y fundamentales. Partimos del rechazo de concepciones no realistas y la mayor parte de las veces enunciadas en términos demagógicos, como la de «fronteras abiertas». Pero eso no impide reconocer que en el tránsito de la frontera es prioritario garantizar el respeto a la dignidad de todos los que llegan y el reconocimiento de sus derechos humanos fundamentales. Al mismo tiempo, esos principios no son incompatibles con un sistema de tratamiento diferenciado en las fronteras. Más concretamente, con el establecimiento de un régimen específico en relación con los que denominamos «inmigrantes irregulares», esto es, con quienes tratan de alcanzar el territorio de soberanía española sin contar con la documentación requerida y/o burlando el procedimiento legalmente establecido para el cruce de nuestras fronteras. En todo caso, es preciso reconocer que son no pocos los elementos de regulación y, sobre todo, las malas prácticas que suponen una gestión del tránsito de fronteras que posibilita un trato que a veces alcanza las características de brutal, y que ha sido objeto de denuncias fundadas y de evaluación negativa y condena por instituciones internacionales y por la propia Comisión Europea. Hemos de corregir las razones que hacen posible esa imagen incompatible con el respeto a la dignidad y los derechos humanos.

Debe ser objeto de profunda revisión el sistema en el que se basa el trato a quienes han cruzado irregularmente la frontera, encaminado a su expulsión. Eso exige, de un lado, procedimientos administrativos más ágiles, revisión de los convenios bilaterales de retorno y expulsión y, en particular, del régimen de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE).

Por otro lado, hay que reconocer y declarar públicamente, tal y como se hace en todos los demás países europeos, que España necesita, en varios sectores, inmigrantes legales: el concepto demagógico de inmigración «cero» es ruinoso para los intereses nacionales del país. Ahora bien, esta inmigración legal ha sido estos últimos años dificultada y los propios inmigrantes, legalmente asentados, han visto sus derechos restringidos.

Es urgente volver a la situación anterior a la reforma de 2009 (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre) y apostar por una política migratoria que flexibilice los canales de la inmigración legal en todas sus etapas, previendo también las posibilidades de ir y volver (visados de ida y vuelta). Así, por ejemplo, por su

carácter más dinámico, cabría potenciar los *visados de búsqueda de empleo* (art. 39 LOEx., art. 175.1 RLOEX), con la posibilidad de que también sean dirigidos (como en épocas anteriores a la reforma de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre) a los extranjeros que ya se encuentren en España.

Flexibilizar los canales de la inmigración legal no significa sólo reconocer que el inmigrante es sujeto de derechos, sino también de obligaciones. Estas obligaciones (así, en el ámbito tributario o de la Seguridad Social, o la escolarización de los hijos menores que se encuentren a su cargo), junto a la necesidad de realizar esfuerzos tendentes a la *integración en la comunidad de acogida* (art. 2 *ter* LOEX) deben valorarse a la hora de promover su estabilidad en el territorio español. En este sentido, la legislación de extranjería recurre a tales parámetros valorativos para el disfrute de determinadas situaciones, por ejemplo, para la renovación de las autorizaciones de residencia temporal (art. 71 RLOEX), o para la renovación de una autorización de residencia por reagrupación familiar (art. 53.3 RLOEX).

El segundo pilar es la toma de conciencia del principio de responsabilidad ciudadana como ingrediente básico de una política de integración. Integración que, para no ser mera y simple asimilación, ha de ser bilateral, esto es, que no se dirige sólo a los inmigrantes, sino que debe contemplar acciones que favorezcan en nuestra ciudadanía la sensibilización ante las exigencias de una política de igualdad inclusiva, desde la información y formación en el respeto primordial a los derechos y la exigencia de cumplimiento de los deberes de todos los ciudadanos y también de los residentes en nuestro país. Una política de integración atenta a las exigencias formuladas en los informes nacionales e internacionales sobre indicadores de integración (entre estos últimos, por ejemplo, los informes anuales MIPEx o el reciente informe de la OCDE).

España, como país de inmigración, tiene un papel eminentemente pedagógico: debe dejar claro tanto ante la ciudadanía el derecho fundamental a la integración, a la movilidad social de los inmigrantes como, ante estos, las reglas de vida en común vigentes, el respeto de los principios fundamentales del Estado de derecho, de la necesaria separación de lo confesional y de lo político en el espacio público, de la igualdad de los géneros (principio innegociable bajo ningún concepto) y de la libertad confesional y personal.

El tercer pilar que debe orientar la actuación básica en política migratoria para que sus programas e iniciativas permitan una gestión proactiva y mutuamente beneficiosa, es, evidentemente, el diseño de una política de cooperación y codesarrollo con los países de origen de los flujos migratorios y los de tránsito, que no esté supeditada a los intereses de las élites de esos países, ni tampoco a nudos intereses de mercado o geoestratégicos, y que tenga, más allá de los agentes fundamentales de las administraciones públicas, a los propios inmigrantes y a los agentes de las sociedades civiles de los países de origen y de nuestro propio país como destinatarios. Es decir una verdadera cooperación descentralizada en materia de gestión de los flujos migratorios.

Este apartado de la política migratoria, no por ser el último, es el menos importante. En realidad pone en juego nuestra capacidad, dentro del marco europeo, latino-americano y africano, de proponer una estrategia a largo plazo de gestión de la demanda migratoria. Implica nuestra capacidad de vincular el control de los flujos migratorios al desarrollo de los países productores de estos flujos y, por consiguiente, cuestiona nuestra política global de cooperación con estos países.

La relación entre cooperación e inmigración responde a un examen, a una mirada realista sobre los hechos. Ante todo, porque a través de sus remesas, los inmigrantes están contribuyendo al desarrollo de sus países de origen y al mantenimiento, allá, de sus familiares, lo que es una forma, ciertamente no ordenada económicamente, pero potente de cooperación positiva. Además, porque la propia UE aceptó esa tesis en el Consejo extraordinario de Tempere de 16-18 de octubre de 1999, esto es, convertir a los propios inmigrantes en agentes del codesarrollo.

En relación con las políticas de asilo, todos los Informes de ACNUR, de las propias Naciones Unidas y de las principales Agencias, Centros e Institutos de investigación y ONGs implicadas, coinciden en señalar que vivimos hoy la mayor crisis de refugiados de los últimos 25 años. Pero debemos dejar las cosas claras. Los refugiados no son el problema. Los refugiados son seres humanos que ven amenazados gravísimamente sus derechos. El problema es la ausencia de voluntad política por parte de los Estados de la UE, de España, para cumplir con sus obligaciones jurídicas respecto a los refugiados.

En efecto, en esta crisis, los Gobiernos europeos dan muestra de su falta de voluntad para asumir el cumplimiento de los deberes jurídicos que les vinculan como Estados-parte de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 1966, es decir, del Derecho internacional de refugiados. Desde el principio de *non-refoulement* hasta la garantía del derecho a solicitar asilo o, en su caso, la protección subsidiaria, la práctica demuestra el alejamiento de nuestras administraciones del principio de sujeción al imperio de la ley del que hablé en el apartado anterior. Por eso necesitamos otra política de asilo.

Lo primero sería crear con una Autoridad o Agencia específica para la gestión del sistema de Asilo y Refugio y de la protección subsidiaria (con especial atención a los programas de reasentamiento). No basta a mi juicio con la FRA (Agencia Europea de derechos fundamentales) ni, evidentemente, con FRONTEX ni aun en su modalidad de verdadera policía de fronteras propuesta por la Comisión en su comunicación del 15 de diciembre.

Además, es urgente aumentar y concretar las vías legales asequibles y procedimientos ágiles para la solicitud de asilo. Por ejemplo, garantizar la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados en los países de origen, limítrofes y de tránsito y que se abra así el expediente de asilo, sin que sea necesario llegar a territorio europeo para hacerlo. Y necesitamos un esfuerzo en dotar oficinas eu-

ropeas de examen de solicitudes de asilo, e coordinación con ACNUR, sobre todo en los países limítrofes a aquellos en los que existen situaciones de conflicto que generan desplazamientos de refugiados.

Es vital, por ejemplo, poner las condiciones para hacer efectiva la Directiva Europea de Protección Temporal (2001/55CE del Consejo) activando el mecanismo contemplado para hacer frente a emergencias humanitarias, y que, además, permite beneficiarse del Fondo Europeo para refugiados. Eso incluye eliminar la exigencia del visado de tránsito para aquellas personas que proceden de países en conflicto y mejorar los programas de reunificación familiar.

Obviamente, es necesario también reforzar e incrementar los programas de reasentamiento en coherencia con el número de refugiados existente, asumiendo un reparto equitativo y solidario entre todos los Estados. La propuesta que hizo la Comisión Europea en su nueva agenda migratoria en mayo de 2015, que suponía una cifra ridícula en comparación con las necesidades reales (16.000, cuando sólo Líbano acoge más de 1.100.000) debe y puede ser un buen criterio metodológico. Pero siempre que se centre todo el esfuerzo en agilizar, facilitar y también ordenar el acceso al asilo a quienes lo necesitan, clarificando quiénes tienen un derecho frente al cual, nosotros, no podemos olvidar nuestra obligación.

Uno de los relatos más antiguos sobre refugiados ocupa las páginas de la Biblia (Génesis, 3, 24): Adán y Eva son expulsados –aunque no perseguidos– del paraíso en que vivían, por desobedecer las órdenes de su Creador y dueño. Vale esa referencia para insistir en que algunos siglos después, y con todos los matices que se deban añadir, los europeos vivimos en lo que, de acuerdo con muchos índices objetivos, puede ser calificado como el paraíso, al menos para el resto del mundo: Europa, la UE, reúne al grupo de sociedades más prósperas y felices de la historia de la humanidad. También las más seguras, al menos en la acepción amplia de *seguridad humana*. Pero en este paraíso hay grietas, desuniones, incluso clases, de Grecia, Portugal, España, al Reino Unido, Dinamarca, Alemania o Suecia. Grietas que se ensanchan cuando tratan de alcanzar el paraíso algunos centenares de miles de extraños: *inmigrantes y refugiados*. Y los europeos, en lugar de reconocer en ellos lo que vivimos nosotros mismos no hace tanto tiempo, reaccionamos con la cobardía egoísta de quienes vivimos obsesionados por el mantenimiento del alto *standing* que disfrutábamos en exclusividad antes de ver sacudidas las puertas de nuestro club por semejantes *parias*.

Frente a esa realidad, la única respuesta posible es la de una verdadera política común europea de asilo, obligatoria y solidaria.²¹ Para que la trágica definición de refugiados propuesta recientemente por Zeid Ra'ad Al Hussein, el Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos deje de apoyarse en esa segunda parte de la definición: «Refugees, these are people with death at their back and a wall in their face».

Nosotros, europeos, hemos construido de nuevo muros, vallas, campos que evocan los peores iconos de la memoria europea. Y debemos reaccionar.

ANEXO. UN ELENCO DE POPUESTAS CONCRETAS

- 1.^a Creación de una Agencia Europea de Migraciones (AEM), una agencia europea de refugiados que sustituya a la actual EASO (Agencia Europea de Apoyo al Asilo), y las correspondientes agencias estatales, cuya estructura se caracterizaría por las siguientes notas:
 - 1.1. Carácter interministerial: deben estar representados todos los Ministerios concernidos (Asuntos Exteriores, Cooperación/Interior/Sanidad/Educación/ Administraciones Públicas/Justicia). El Ministro debe ser vinculado directamente con el presidente del gobierno.
 - 1.2. Carácter multinivel: asegurar la presencia de representantes de las entidades subestatales como Regiones (CCAA) y de los Ayuntamientos.
 - 1.3. Carácter multilateral: asimismo, deben formar parte representantes de las asociaciones de sociedad civil de intervención social y defensa de los derechos de los inmigrantes, reconocidas por agentes públicos (CCAA y Ayuntamientos).
 - 1.4. Dotación presupuestaria: la AEM contará con fondos propios, procedentes de los Ministerios e instituciones implicadas y en el caso español atribuirá la distribución del Fondo de Acogida e Integración, destinado a Ayuntamientos y CCAA, que debe ser recuperado, tras haber sido eliminado por el Gobierno actual.

- 2.^a Hay que diseñar un nuevo Plan Estatal de Acogida e Integración de inmigrantes y otro de refugiados (y también de quienes obtengan la protección subsidiaria), en colaboración con Ayuntamientos, Diputaciones, CCAA y ONGs especializadas y prestando especial atención a la experiencia y recomendaciones formuladas reiteradamente desde el Defensor del Pueblo en sus informes anuales y en sus recomendaciones puntuales. Para su distribución equitativa España dispone de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) que sería el interlocutor idóneo para ayudar a coordinar las iniciativas de Ayuntamientos y Diputaciones con las de la Administración central del Estado. Y del mismo modo con las CCAA: se trataría de que el Gobierno del Estado utilizara los cauces institucionales para coordinar –desde el mayor respeto a las competencias de las CCAA– la actuación concreta y la distribución de la acogida de refugiados en el territorio de soberanía española.

- 3.^o Es necesario diseñar, por el mismo procedimiento y condiciones, políticas de protección social para quienes soliciten y obtengan asilo o protección subsidiaria. Para ello es importante contar con la experiencia de ONGs especializadas, en lugar de multiplicar las ayudas a todas las ONGs. Deberían concen-

- trarse las subvenciones en CEAR y en Cruz Roja y ACCEM. Y en coordinación con los medios que pueden proporcionar Ayuntamientos (FEMP) y CCAA.
- 4.º Es urgentísimo, en materia de la atención a los inmigrantes, que se restaure de inmediato y con dotación de al menos 500 millones de euros el Fondo de ayuda a acogida e integración inmigrantes, para Ayuntamientos y CCAA, que fue ya muy reducido en el último tramo del Gobierno de Rodríguez Zapatero, al abrigo de las dificultades de la crisis y simplemente suprimido por el Gobierno Rajoy en 2012.
 - 5.ª Derogación inmediata del RD 16/2012 que impuso restricciones en el reconocimiento y garantía efectiva del derecho a la salud, en particular para inmigrantes irregulares. Homologación de las condiciones de obtención y prestaciones de la tarjeta sanitaria mínima en todo el territorio del Estado.
 - 6.ª Derogación de la Disposición Adicional de la Ley de Seguridad Ciudadana que pretende legalizar las denominadas «devoluciones en caliente» en el espacio fronterizo entre las plazas africanas de soberanía española y el territorio del Reino de Marruecos.
 - 7.ª Supresión CIES. Como mínimo, revisión del Reglamento de los CIES y refuerzo de los medios que permitan el control judicial de los mismos, así como el estándar básico de derechos humanos de los internos. Debe revisarse la estructura exclusivamente policial del personal de los CIE. Ha de garantizarse las condiciones básicas de higiene y salud, así como la atención a los internos de los CIE mediante servicios de intérprete, asistencia psicosocial y sanitaria y libre acceso de los servicios de defensa jurídica. Las ONG de apoyo a los inmigrantes acreditadas por la AEM deberán tener libre acceso a los CIE.
 - 8.ª Revisión de la política de visados para flexibilizar la movilidad de los flujos migratorios. Comenzando por agilizar y descentralizar la obtención de los visados, con la orientación básica de facilitar la circulación legal de entrada y de retorno. Promoción de las estancias para formación de inmigrantes que puedan retornar a su país de origen y regresar periódicamente a España.
 - 9.ª Elaboración (en función de la cantidad de inmigrantes oriundos de estos países) de una lista de países con los que España debe desarrollar relaciones de cooperación-migración, es decir la inmigración como factor de cooperación económica, comercial, y de proyectos de desarrollo apoyados en estrategias de financiación y de movilización del ahorro de los inmigrantes concernidos.
 - 10.ª Encargo de un Informe marco sobre cooperación y inmigración, cuyo objetivo es orientar la política migratoria exterior española y, a la vez, incentivar a los socios europeos a elaborar una política común migratoria, pues el reto es común.

- 11.^a Hay que elaborar y aprobar ya, de modo urgente y en colaboración con las ONGs especializadas y con el Defensor del Pueblo, el Reglamento de la ley de Asilo 2009. Debe prestarse especial atención al desarrollo del artículo 46 de la Ley de Asilo que hace referencia a las personas en situación de especial vulnerabilidad.
- 12.^a Se debe incrementar la implementación de vías legales para la solicitud de asilo y en particular garantizar la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados en los países de origen, limítrofes y de tránsito y que se abra así el expediente de asilo, sin que sea necesario llegar a territorio europeo para hacerlo. Para ello, es decisivo el esfuerzo en incrementar las oficinas europeas de examen de solicitudes de asilo, que deberían multiplicarse y asegurar en ellas la presencia de representantes de ACNUR, evitando las malas prácticas y las instrucciones ministeriales que restringen de facto la posibilidad de demandar el derecho de asilo (por ejemplo, a inmigrantes subsaharianos o a quienes hayan cruzado de forma ilegal las «vallas»). Ese incremento correspondería, en buena lógica, a la UE, que debe y puede multiplicar las oficinas diplomáticas y consulares (esa es una contribución de los 28: no hace falta que todos los países las abran en todos los países de riesgo o en sus Estados limítrofes. Se trata de coordinar la aportación de los Estados miembros para ese incremento), sobre todo en los países limítrofes a aquellos en los que existen situaciones de conflicto que generan desplazamientos de refugiados. Es ingenuo pensar en hacerlo en Siria, Afganistán o Eritrea. Pero no en Jordania, Líbano, Iraq o Turquía, por referirnos sólo a ejemplos que afectan los refugiados sirios.
- 13.^a Hacer realidad la Directiva Europea de Protección Temporal activando el mecanismo contemplado para hacer frente a emergencias humanitarias, la Directiva 2001/55CE del Consejo que, pese a su antigüedad, nunca ha sido aplicada y que habilita medidas que pueden beneficiarse del Fondo Europeo para refugiados. Como ha señalado por ejemplo Pascual Aguelo, basta recordar el nombre completo de la directiva: «Directiva relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida». La directiva provee iniciativas para hacer seguro y equitativo el deber de solidaridad entre los Estados miembros de la UE. Es decir, que EXISTE ya un SECA, EXISTE una normativa en vigor que hace posible adoptar medidas, EXISTE dotación presupuestaria. Entre esas medidas se incluye eliminar la exigencia del visado de tránsito para aquellas personas que proceden de países en conflicto
- 14.^a Mejorar los programas de reunificación familiar, sobre la base de su comprensión como derecho humano universal, aunque no esté reconocido de ese modo en la actualidad.

- 15.^a Reforzar e incrementar los programas de reasentamiento en coherencia con el número de refugiados existente, asumiendo un reparto equitativo y solidario entre todos los Estados.
- 16.^a Derogación Pacto UE-Turquía para deportación de inmigrantes y refugiados.

NOTAS

1. Para las estadísticas sobre las migraciones, me remito a los datos anuales que ofrece la *División de Población y Migraciones Internacionales* de la ONU, que se pueden consultar en su sitio web: <www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/index.shtml>. También a los que ofrece la OCDE, por ej., el dossier *Perspectives des migrations internationales 2015*, Paris, *Rapport du Système d'observation permanente des migrations internationales* (SOPEMI), OCDE, 2014. Por lo que se refiere a los refugiados, según ACNUR, en 2015 hubo más de 60 millones de desplazados forzados (refugiados y desplazados strictu sensu) en el mundo, una cifra que supera la más alta, la registrada a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Aquí se nos plantea una primera dificultad no sólo terminológica sino conceptual, a la hora de distinguir entre migraciones, migraciones forzadas, desplazados y refugiados. Baste pensar que las razones de la movilidad forzada interna (desplazados) e internacional (migrantes y refugiados) son variadas: conflictos políticos, persecuciones de toda índole, violencia narco-estatal o criminal, hambrunas, desertización, desastres naturales (terremotos, tsunamis), devastación ambiental, proyectos de megaminería e infraestructuras, etc.
2. He intentado explicar esa tesis en de Lucas, J. (2016), «La construcción de espacios *anómicos* para inmigrantes y refugiados. Sobre la reciente evolución de las políticas de la UE», *Revista de Administración y Ciudadanía*, 1/2016.
3. Quienes lo impulsan desde EEUU prefieren denominarlo *Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión*. Los que lo critican, lo consideran un paso más en el establecimiento de una *Zona de Libre Comercio Transatlántico* desde la ortodoxia neoliberal y subrayan que este Tratado, como el CETA, el *Tratado integral de Libre Comercio entre Canadá y la UE* (*EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement*, que está pendiente aún de aprobación Consejo y del Parlamento de la UE, aunque fue suscrito en 2014), son «Tratados de nueva generación» porque sobrepasan la finalidad típica de los Acuerdos de Comercio e Inversión y se centran en otro objetivo más ambicioso, el control de los procesos de producción y aplicación de las normas que rigen en este ámbito, imponiendo estándares más débiles que los de la UE en la protección de derechos de los trabajadores y de los consumidores.
4. Sobre el impacto en políticas públicas (como las de migración y asilo) del compromiso político (constitucional) con los derechos humanos, me parece particularmente interesante el caso mexicano, desde la reforma constitucional de 2011. En efecto, la afirmación de la prioridad de los derechos humanos como principio rector de la actividad política se encuentra consagrada en el caso de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma de junio de 2011. En efecto, la importante Reforma de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de junio de 2011, supuso la introducción de un Capítulo primero en el Título 1 de la Constitución, «De los Derechos Humanos y sus Garantías», cuyo artículo 1º reza así: «Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los Tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o

- nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas». Por su parte, entre los principios de la política exterior, de acuerdo con lo establecido en el párrafo X del artículo 89 (Capítulo III, Título Tercero de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos), se encuentran «... la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales».
5. Como se habrá advertido, me inspiro en tesis que han sido paradigmáticamente explicadas por Luis Villoro en su *Estado plural, diversidad de culturas*, México FCE 1984. Que ese Estado plural difícilmente puede adoptar otra modalidad que la que ofrece el federalismo (o el confederalismo) me parece obvio.
 6. A. Sayad, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, París, Seuil, 1999; *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. 1. *L'illusion du provisoire*, París, Éditions Raisons d'agir, 2006; *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. 2. *Les enfants illégitimes*, París, Éditions Raisons d'agir, 2006; *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. 3. *La fabrication des identités culturelles*, París, Éditions Raisons d'agir, 2014.
 7. S. Sassen, *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*, Harvard University Press, 2014 (trad. fr. Gallimard 2016). Hay traducción española, *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, Buenos Aires, Katz, 2015.
 8. Nuevos parias, de condición precaria e intercambiable, con fecha de caducidad, tal y como sostiene en su *Archipiélago de excepciones*, una conferencia impartida en el CCCB, en diálogo con Giorgio Agamben y que fue luego publicada en Katz, 2008.
 9. Es lo que explica la conocida paradoja enunciada por el dramaturgo Max Frisch y que ignoran esos modelos de políticas migratorias: queríamos mano de obra y nos llegan personas, sociedades, visiones del mundo.
 10. Bauman dejó escrito en el mismo texto que «es posible que la única industria pujante en los territorios de los miembros tardíos del club de la modernidad sea la producción en masa de refugiados. Y los refugiados son el "residuo humano" personificado: sin ninguna función "útil" que desempeñar en el país al que llegan y en el que se quedan, y sin intención ni posibilidad realista de ser asimilados e incorporados.»
 11. Cfr. *Face aux migrants: État de Droit ou état de siège*, París, Textuel, 2007.
 12. La definición propuesta por Trasímaco se encuentra en *La República*, Libro 1: *φιμὴν ἀρέγων εἶναι τὸ δίκαιον οὐκ ἄλλοι ἢ τὸ τοῦ κρείττονος συμφέρον*.
 13. C. Wihtol de Wenden, «Une nouvelle donne migratoire», *Politique Étrangère*, 3/2015, pp. 95-106.
 14. Es un proceso en el que el espacio euromediterráneo (los países mediterráneos de la UE), está adquiriendo un papel protagonista, aunque hay otros espacios regionales consolidándose: EEUU (Canada)+México+América Central, o el sistema regional sudamericano, en el que destacan los desplazamientos desde los países andinos hacia Brasil, Argentina, Chile, Uruguay (y Venezuela). Es justo destacar también la creciente importancia como punto de atracción de todo tipo de movimientos migratorios de un espectro amplio, de los Países del Golfo.
 15. Una descripción sumaria de los 9 objetivos del acuerdo se encuentra en el Comunicado de prensa n° 144/16, emitido por el Consejo Europeo el 18 de marzo de 2016. Con más detalle en la *Hoja Informativa* de la Comisión Europea de 19 de marzo de 2016, significativamente titulada *EU-Turkey Agreement: Questions and Answers*. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm
 16. Véase el rapport del ACNUR, ACNUR: *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*: <www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>.
 17. Por ejemplo, el balance que arroja su discusión en el pleno del Parlamento Europeo celebrado el pasado 9 de marzo de 2016. En ese pleno, una amplia mayoría de los eurodiputados exigieron de la ministra holandesa Jeanine Hennis-Plasschaert, que actuaba en representación del Consejo, y del vicepresidente de la Comisión Valdis Dombrovski, que se detallaran los aspectos del acuerdo y recordaran que las normas internacionales sobre asilo deben respetarse en todo caso.
 18. Así, en nuestro país, el Informe de Misión de Lesbos, *Lesbos. Zona Cero del derecho de asilo*, emitido por CEAR, que puede consultarse en <<http://www.cear.es/lesbos-zona-cero-del-derecho-de-asilo/>>.
 19. Como escribe el mismo autor, «se trata de la readmisión de residentes en situación de estancia irregular –el Acuerdo emplea la ilegal referencia a “residentes ilegales”– que se encuentren en Turquía o en alguno de los Estados de la Unión... Y aunque en la Declaración conjuntas UE-TURQUÍA del

18.03.2016 se declara que “Turquía y la Unión Europea han reafirmado su compromiso con la aplicación del Plan de Acción Conjunto puesto en marcha el 29 de noviembre de 2015”, en la Decisión (UE) 2016/551 aparece cuál es la oculta finalidad de dicho Plan de Acción Conjunto; así, en el Considerando 2 de la Decisión (UE) 2016/551 se afirma que “En la Cumbre celebrada el 29 de noviembre de 2015, la Unión y Turquía expresaron su acuerdo político de que el Acuerdo se aplique plenamente a partir del 1 de junio de 2016”: ésta, la aplicación de una norma prevista para la inmigración irregular a los desplazados en la crisis humanitaria a la que la Unión Europea ha puesto murallas en la frontera griega, y ninguna otra, parece haber constituido la verdadera finalidad de la Cumbre del Consejo Europeo de 29-11-2015».

20. En otros lugares he analizado el acuerdo, desde el punto de vista jurídico y político, para señalar las razones que justifican su valoración como ilegal, ilegítimo y, lo que es el colmo, ineficaz. Aquí me limito a advertir sobre la equivocación de este nuevo ejemplo de externalización. Un buen resumen de los argumentos jurídicos de crítica de los fundamentos legales y legítimos del Acuerdo, desde el punto de vista del Derecho internacional y del propio Derecho europeo, se pueden encontrar en el dossier del ACNUR: *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*: <www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>.
21. Cfr. p.ex., l’analyse de H Labayle, «La crise de la politique commune d’asile dans l’Union européenne», *Question d’Europe*, policy paper n° 367, 12 octobre 2015, pp. 1-8.

.....
JAVIER DE LUCAS es catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía política, así como director del Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València. Recientemente ha publicado *El Mediterráneo: el naufragio de Europa* (Tirant lo Blanch).