

Los otros de la globalización: Sobre la generalización de la presencia ausente

(How Globalization makes others: On the absent presence's increase)

Lucas, Javier de

Univ. de Valencia. Instituto de Derechos Humanos.
Edificio de investigación. C/ Serpis, 29. 46022 Valencia.

BIBLID [ISBN: 978-84-8419-212-1 (2010); 133-150]

La globalización tecnoeconómica contamina y obstaculiza la globalización político jurídica e incrementa las características de la sociedad del riesgo. El incremento de las dificultades de reconocimiento de los derechos de los inmigrantes y de las barreras para su acceso a la ciudadanía (en la UE y en España), así como la devaluación del derecho de asilo, son un test que permite constatar una peligrosa relativización de las exigencias del Estado de Derecho (Lochak) y una situación de esquizofrenia democrática (Colle) que es preciso corregir.

Palabras Clave: Globalización. Estado de Derecho. Democracia. Derechos de los inmigrantes. Asilo. Ciudadanía.

Globalizazio teknoekonomikoak kutsatu eta eragotzi egiten du globalizazio politiko juridikoa. Era berean, arriskuaren gizartearen ezaugarriak gehitzen ditu. Etorkinen eskubideak ezagutzeko zailtasunak handitzea, Europako Batasunean eta Espainian hiritartasuna lortzeko hesiak ugaritzea eta asilo-eskubideak balioa galtzea test onak dira Estatu-zuzenbidearen (Lochak) eskakizunen errelatibizazio arriskugarri baten aurrean gaudela konturatzeko eta bizi dugun eta zuzendu beharko genukeen esquizofrenia demokratikoaz (Colle) jabetzeko.

Giltza-Hitzak: Globalizazioa. Zuzenbide-estatua. Demokrazia. Etorkinen eskubideak. Asiloa. Hiritartasuna.

La globalisation techno-économique contamine et fait obstacle à la globalisation politique juridique et accroît les caractéristiques de la société du risque. L'accroissement des difficultés de reconnaissance des droits des immigrants et des barrières à leur accès à la citoyenneté (dans l'UE et en Espagne), ainsi que la dévaluation du droit d'asile, sont un test que permet de constater une relativisation dangereuse des exigences de l'Etat de Droit (Lochak) et une situation de schizophrénie démocratique (Colle) qu'il faut corriger.

Mots-Clés: Globalisation. Etat de Droit. Démocratie. Droits des immigrants. Asile. Citoyenneté.

1. DE CÓMO ESTE PROCESO DE GLOBALIZACIÓN Y SUS CRISIS CREAN CADA VEZ MÁS CLASES DE OTROS

Acabamos de conmemorar veinte años de la caída del muro. Un acontecimiento que ha sido ensalzado como el fin del *siglo corto* y aun de una visión del mundo (la de la postguerra fría) que debía dar paso a la promesa casi evangelizadora del progreso que nos traía la globalización y, con ello, al “fin de la historia”, la apoteosis –en sentido estricto– de la democracia liberal en su versión de democracia de mercado a escala global. Ello, en buena medida, parecería confirmar que el proyecto tecnoeconómico de la globalización, visto como el arquetipo de la innovación, sería la clave del progreso social. Pero dos acontecimientos ha contribuido a modificar el mensaje dominante acerca de los efectos casi exclusivamente positivos de semejante proceso de globalización¹.

Lo que nos presentaban como indiscutible cambió, en primer lugar, por la brutal irrupción de un *nuevo* terrorismo el 11 de septiembre de 2001 y sobre todo por la respuesta desplegada por la administración del Presidente Bush y por sus aliados, la estrategia de *guerra contra el terrorismo* –al menos entre 2002 y 2009– que sustituye la lógica del Estado de Derecho por la del Estado de sitio. Tras el 11-S, las características de lo que convenimos en denominar la *sociedad del riesgo* se acrecentaron exponencialmente. Como reza el tópico que se ha instalado desde entonces, tomamos conciencia de que el mundo se había vuelto más complejo, inseguro e inestable, menos transitable.

Además, en segundo término, la crisis financiera que estalló en el 2008, convirtiéndose en crisis económica y social –pero no política–, puso de manifiesto que la lógica de la desregulación, auténtico *rubrum* de la ideología de la globalización tecnoeconómica, ponía en riesgo el mensaje de la Ilustración, la prioridad de los principios del Estado de Derecho y de la democracia y su corolario, la prioridad de los derechos humanos entendidos como derechos universales, condición *sine qua non* del modelo de legitimidad. Justo cuando pedíamos e incluso soñábamos con la extensión de esos principios a escala mundial, cuando creíamos que se acercaba *otro mundo posible*, el de una globalización jurídica y política, un derecho y una democracia cosmopolitas, comprobamos que una y otra modalidad de globalización trazaban un rumbo de colisión. Hemos podido constatar una vez más que, como genialmente anticipara Orwell en su *Animal Farm*, esta revolución tecnoeconómica del proyecto globalizador asentaba el principio contrarrevolucionario –enunciado por el personaje con el que Orwell caricaturiza a Stalin, el cerdo Napoleón– que anuncia que *todos somos iguales, pero unos más que otros*. Y lo asienta de una manera ejemplar: produciendo cada vez más categorías de seres humanos presentados –mejor dicho, contruidos– *como otros*, distintos, con menos derechos, unos *otros* que viven una suerte de *presencia ausente*, cuyo espacio “natural” es la invisibilidad, la precariedad, su capacidad de ser sus-

1. Un proceso que siempre había tenido sus voces críticas, pero las más de las veces arrinconadas por la propaganda de la superioridad del modelo liberal, individualista si no atomista, que sostenía la prioridad casi mágica de la racionalidad del mercado global y de su lógica, que es en buena medida la de la innovación y el desarrollo fiados casi únicamente a una racionalidad tecnológica y en todo caso instrumental. Un modelo poco acorde con el del *progreso social sostenible*.

tituibles. Unos otros que parecen hacer realidad lo que algunos entienden como remedo de la utopía negativa de Huxley en su *Brave new World*. Aunque, en realidad, ese discurso responde a una tradición que arranca de los orígenes mismos de la democracia en Atenas, por lo que se trataría de una constante a la que me he permitido denominar en algún otro trabajo como *síndrome de Atenas*².

Sí. Al hilo primero del terrorismo y luego de la crisis, hemos visto resurgir la instrumentalización del viejo recurso del *miedo al otro* y el paradójico repliegue en un *nosotros* cada vez más reducido, incluso en sociedades que hacen bandera del universalismo. Por simbolizarlo de alguna manera, como se ha recordado, basta señalar que 20 años después de la caída del muro hay más muros. Aún más, no sólo se levantan muros sin cesar –muros físicos, como en Palestina y en Estados Unidos, o en algunas ciudades europeas– sino también y sobre todo se levanta una *ideología del muro*, que es el viejo resorte del miedo, una versión simplista de la concepción hobbesiana de la razón política, que hace crecer otro tipo de muros. En primer lugar, los de las fronteras exteriores, que tratamos de recrear como los muros infranqueables que aseguren nuestra fortaleza. Además, los muros que definen las comunidades de los *nuestros* por oposición frente a los *otros*, lo que podemos denominar, con Balibar, las *fronteras internas de nuestras democracias*.

Esto es, a mi juicio, lo más preocupante. Se trata de un fenómeno cuyas consecuencias se advierten en dos direcciones que pueden parecer distintas pero son complementarias y que desde el impacto más visible en la dimensión cultural, simbólica, pasan a la desigualdad económica, social y política. De un lado, se produce un estrechamiento del pluralismo admisible, al reducir las diferencias culturales a las que se da carta de naturaleza y separar, si no eliminar, las que se considera que atentan al mínimo de cohesión social. De otro, se acrecienta el ensanchamiento de la fractura social, de la desigualdad y de la exclusión, en buena medida justificada por mor de esa diferencia etno-cultural (más o menos exagerada) que es presentada como prueba de su carácter de amenaza, incluso de su incompatibilidad jurídica y política. Coinciden así dos discursos propios del neoliberalismo económico, el extrasecuritario y el economicista, y ambos dos construyen la inmigración como problema-obstáculo, tal y como ha denunciado Sami Naïr. Veamos con más detalle cómo retorna este argumento.

2. Una constante que niega la profecía de Aristóteles que, sin saberlo, adelantó el mito del carácter liberador de la técnica, al sostener que la esclavitud como institución necesaria sólo cesaría cuando no necesitáramos seres humanos como herramientas de trabajo. Pero el fordismo –genialmente ridiculizado *avant la lettre* por Swift y caricaturizado por Chaplin en *Tiempos modernos*– prueba exactamente lo contrario.

2. CRISIS FINANCIERA, INSEGURIDAD Y AGRESOR EXTERNO. LA INMIGRACIÓN CONSTRUIDA DE NUEVO COMO PROBLEMA-OBSTÁCULO

En efecto, el 11-S acrecentó la porosidad entre el miedo a la amenaza exterior y el miedo al enemigo interno y por eso creció el rechazo a la figura del inmigrante, asociada de nuevo a las notas de amenaza, de incompatibilidad cultural que sería la prueba de una supuesta incompatibilidad jurídica y política tal y como exponen las diferentes versiones de eso que se da en llamar el *choque de civilizaciones* y que no es una novedad, salvo en lo que se refiere a su funcionalidad estratégica, en el contexto en el que hoy se utiliza.

Pero un segundo factor ha multiplicado esa construcción. Me refiero, como he apuntado ya, al omnipresente recurso a *la crisis*. Es tal la utilización de la crisis como argumento que se utiliza para justificar todos los rotos y descosidos, que casi nadie parece esforzarse en tratar de argumentar a favor de unas medidas que ya sólo apelan al *trágala* como única actitud de los ciudadanos ante lo que está cayendo. Sin que nos detengamos a examinar de qué crisis hablamos y de qué seguridad en riesgo. Porque esa crisis que hemos aprendido a temer –la crisis económica que en su origen es financiera– no puede hacer que perdamos de vista que vivimos en las sociedades más seguras que haya conocido la historia de la Humanidad, en particular si hablamos en términos de la seguridad humana. Mientras que la inseguridad humana azota a más de la mitad del planeta. Pongamos las cosas en su sitio: es comprensible la preocupación por la pérdida de valor de nuestros activos financieros. Es aún más lógica la reacción ante el incremento de la tasa de paro y ante un futuro en el que el trabajo no aparece como un derecho garantizado sino como una condición precaria. Pero si hay que hablar de verdad de inseguridad, volvamos la atención a quienes carecen de las más imprescindibles garantías en torno a indicadores básicos: el acceso al agua potable, a los medicamentos y al tratamiento médico imprescindible, a una nutrición mínimamente equilibrada. Por no hablar del acceso a la educación, la protección frente a la enfermedad o a los desastres naturales.

Mientras tanto, lo único que existe es nuestra crisis financiera. Un argumento apabullante que permite eludir cualquier intento de discusión simplemente con el alegato retórico. Volvemos a la lógica del principio *TINA* (*there is not alternative*) que sustituye el debate sobre cómo y quién establece prioridades que son políticas, por un pretendido discurso tecnoeconómico que impone la solución supuestamente racional que está más allá del debate y de la voluntad popular. Pues bien, en esa generalización del ver, oír y, sobre todo, *callar* que se impone, por los antaño masters del universo –tan bien descritos por Wolfe en su *Bonfire of Vanities*–, ha llegado muy pronto el turno al socorrido chivo expiatorio de la inmigración, o, para ser más exactos, a inmigrantes y refugiados. Así, en los últimos meses y al socaire de *la crisis*, se multiplican los discursos acerca de la urgencia de ofrecer respuestas *adecuadas* –véase contundentes, eficaces– frente al escenario de supuesta presión insoportable de los movimientos migratorios (y de refugiados) que pretenden llegar y aun instalarse en el privilegiado territorio de la Unión Europea, tanto los inmigrantes en sentido estricto como los refugiados. La propia UE ha dado muestras evidentes de la necesidad de avan-

zar en esa vía en el segundo semestre de 2008³. Y el Gobierno español parece seguir un camino similar con sus recientes propuestas de reforma de la Ley de asilo y de la mal llamada Ley de extranjería⁴.

El caso es que lo más preocupante, si se me permite enunciarlo así, no es –no es sólo– el daño que se acusa a esos grupos de población extranjera (inmigrantes, demandantes de asilo), estigmatizados y aun perseguidos de forma indiscriminada y vergonzosa, como lo acaba de ilustrar en España el bochornoso episodio de las redadas a la carta impuestas a la policía en aras de mostrar que se lucha denodadamente contra la inmigración ilegal, presentando irresponsablemente a los irregulares, una vez más como ejército de reserva de la delincuencia, cuando no su vanguardia. Lo peor es el daño que se causa al Estado de Derecho, a la democracia y sí, también a la cohesión social y a la capacidad de aunar esfuerzos para salir de la crisis. Por eso es tan difícil resistirse a evocar la actualidad de la alternativa propuesta por la jurista francesa Danièle Lochak ante los desafíos de la inmigración: *Face aux migrations, Etat de Droit ou état de siège*⁵.

De suyo, tal alternativa no es una novedad y subyace a un reiterado enfoque del pretendido dilema entre libertad y seguridad, que aflora sobre todo ante amenazas graves como el terrorismo o la delincuencia organizada. Se trata de la tentación de optar por una lógica jurídica de la excepcionalidad, de la derogación o al menos suspensión de alguno de los principios y reglas del Estado de Derecho cuando se trata de regular el status jurídico de quienes son identificados como amenaza. En el caso que nos ocupa, no necesariamente presentados de forma expresa como agentes de un grave riesgo⁶ sino, al menos de partida, sólo como manifiestamente diferentes *qua* extranjeros.

De eso se trata, de afirmar o, lo que es más grave, de construir *mediante el Derecho* una visión de ajenidad radical que recupera la argumentación clásica –predemocrática– acerca del status demediado que corresponde al extranjero. Un trato discriminatorio, desigualitario, cuya justificación radicaría en el hecho de la diferencia y en la provisionalidad de su presencia. En efecto, esa presencia es concebida, si no como una sorpresa o como un riesgo sujeto a sospecha, sí como un fenómeno coyuntural, provisional, estrictamente dependiente de unas circunstancias (la necesidad de acudir a trabajadores que desempeñen tareas no cubiertas por la mano de obra nacional) que, al cambiar, modifican necesi-

3. Me refiero, como botón de muestra, a tres instrumentos de política de inmigración en 2008, la Directiva de retorno, la Directiva *Blue Card* y el Pacto Europeo de Asilo e Inmigración.

4. Se trata de la ley de reforma de la ley de Asilo de 1984 (modificada en 1994) que fue aprobada en el Pleno del Congreso de los Diputados celebrado el 15 de octubre de 2009, y de la Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre que reforma la Ley Orgánica 4/2000 de Derechos y obligaciones de los extranjeros en España y su integración social, que supone la cuarta reforma –en ocho años– de la LO 4/2000 de 11 de enero de 2000, modificada por la LO 8/2000, que introdujo importantes restricciones de derechos y luego por la ley 11/2003 y la LO 14/2003.

5. Cfr. LOCHAK, Danièle. *Face aux migrations, Etat de Droit ou état de siège*. Paris: Textuel, 2007.

6. Aunque hay cierta zona gris argumentativa que asimila unos y otros supuestos: véase la aplicación del discurso sobre la lógica penal del enemigo al ámbito de la inmigración (sobre ello, permítase la remisión a de Lucas, 2005).

riamente la aceptación de esa presencia. Y los hacen manifiestamente no-deseables, o, por decirlo de otra forma, retornables, expulsables.

Creo que ese discurso, esa mirada, encuentra reflejo teórico en la teorización de la inmigración como el nuevo enemigo (agresor externo pero también enemigo infiltrado) que podemos encontrar en obras que han tenido una enorme repercusión en la opinión pública y en la política: así, los trabajos de Sartori⁷, Huntington⁸ o Renshon⁹.

La paradoja es que todo ello se produce al mismo tiempo que no sólo continúan los flujos migratorios, sino que se incrementa espectacularmente el negocio en torno a esos flujos: el negocio clandestino, pero también el beneficio ordinario que se obtiene de su existencia. La construcción de la inmigración como problema, más allá de avatares de contiendas partidistas concretas, ha tenido no poco que ver con esa lógica. Incluso aunque se admita que los grandes movimientos migratorios existen y van in crescendo como factor estructural de un mundo globalizado, se trata de *dominarlos* en propio beneficio. Conscientes de que el recurso a la mano de obra extranjera resulta imprescindible, las políticas de inmigración desarrolladas por los países de la UE en estos años de guerra contra el terrorismo se han dejado contaminar por el argumento que peligrosamente equipara la inmigración que sobra (la no escogida, los trabajadores que no queremos y a fortiori los que son trabajadores deseados) con la delincuencia internacional, deslizándose en argumento resbaladizo que sostiene que la amenaza actual de terrorismo está ligada casi en exclusiva con lo que se da en llamar *islamofascismo*, que a su vez profesarían buena parte de los candidatos a la inmigración cuya llegada nos amenaza. De nuevo el miedo a la diversidad real, la reticencia a aceptar la igualdad con el otro que no es mi copia ni aspira a serlo.

No es difícil constatar que, hasta hoy, nuestras respuestas jurídicas y políticas a los movimientos migratorios están muy lejos de adecuarse a la realidad de lo que constituye sin duda un desafío estructural, pero también una oportunidad. Son políticas aquejadas de un déficit conceptual y argumentativo que afecta a buena parte de sus categorías, sus normas y sus instituciones. Refugiados, asilados y emigrantes encuentran cada vez más barreras y más obstáculos jurídicos frente a su legítimo proyecto de desplazarse, de abandonar su país en busca de mejores condiciones de vida. Frente a un proyecto, un viaje, basado en un derecho humano elemental, el de escoger el propio plan de vida, el derecho a tener mejor garantizados los derechos, es decir, a tener más seguridad en las libertades. Un viaje que las más de las veces no se debe a una opción libre, sino que responde en muchísimos casos a la necesidad, si no simplemente a un destino que parece fatal. Y, una vez llegados a los países de destino (por no hablar de la odisea en los países de tránsito), experimentan en buena medida la res-

7. Cfr. SARTORI, Giovanni. *La sociedad multiétnica*, 2ª ed. Madrid: Taurus, 2004.

8. Cfr. HUNGTINTON, Samuel. *Quiénes somos?*. Barcelona: Paidós, 2004, el último panfleto que concreta el enemigo ya anunciado en su célebre *El conflicto de civilizaciones*.

9. Cfr. REHNSON. *El 50% americano. Inmigración e identidad nacional en una era de terrorismo*. RICS, otoño-invierno 2006.

puesta de la discriminación y la exclusión: la negación o, al menos, el regateo de sus derechos, incluso de derechos fundamentales; las dificultades para la integración que afectan a un porcentaje importante de los inmigrantes son constantes, y que llegan a alcanzar a sus descendientes, incluso pasadas varias generaciones. En suma: su seguridad, sus libertades, son un precio que han de pagar por la prioridad de nuestra seguridad, de nuestro nivel de vida (aunque a nosotros también se nos pide que paguemos un coste).

Reconozcámoslo: no son ellos los que nos privan de seguridad, los que ponen en peligro nuestras libertades (nuestro elevado standard de disfrute de ellas). Desde el 12-S, el trato que han recibido los diferentes inmigrantes sigue un *crescendo represivo* que no parece tocar fondo. Los inmigrantes –en realidad los movimientos migratorios en sí– se han convertido en no poca medida en el *buc émissaire* sobre el que hemos volcado la perplejidad y la impotencia generadas por la *nueva* conciencia de vulnerabilidad, acrecentada por la difusión del discurso del miedo, el arma política por excelencia post 11-S. Si el hecho del viaje se ha complicado tras el 11-S y los europeos lo vivimos todos los días con el incremento de incomodidad (que no necesariamente de seguridad) en los aeropuertos, tendremos que reconocer que para ellos, los protagonistas del viaje por excelencia, el de las migraciones, el mundo se ha vuelto particularmente más difícil, y su proyecto de vida, que es lo que conocemos como el hecho migratorio, se ha convertido más que nunca en una empresa de riesgo, en una aventura en la que se pone en juego los derechos más elementales, incluido el derecho a la vida. Tras el 11-S se ha incrementado, como señala Rorty¹⁰, la condición de *triage* de todos los otros, precisamente en la medida en que no sólo son prescindibles, como argumenta Baumann¹¹ al hablar de estos nuevos *parias de la modernidad*, es decir, intercambiables, superfluos (la prueba es que todo el discurso de política de inmigración es meramente estadístico, cuestión de números anónimos, de cuotas), sino que añadimos un recorte más a su libertad de venir, porque se trata de reconocerla sólo a aquellos que nos interesan como rentables: sólo queremos a aquellos respecto a los que no cabe duda de que nos puedan plantear problemas por su presencia, ergo todo aquel que no sea trabajador funcionalmente necesario (y sólo mientras lo sea) no es bienvenido, no debe ser escogido, no debemos padecer su presencia, como sugiere la fórmula –*choisie, pas subie*– propuesta por Sarkozy, uno de los representantes emblemáticos de la conjugación de seguridad e instrumentalidad a propósito de la política de inmigración (supuesta fuente inagotable del recorte de la criminalidad), un *leit-motiv* que invariablemente recupera fuerza cuando se acerca una cita electoral, como hemos vuelto a comprobar con ocasión de las recientes elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2009.

10. Cfr. RORTY, Richard. *Cuidar la libertad. Entrevistas sobre política y filosofía*. Madrid, Trotta, 2005.

11. Cfr. BAUMANN, Zygmunt. *Tiempos líquidos*. Barcelona: Tusquets, 2007.

3. UN RIESGO QUE NOS AMENZA A NOSOTROS, NO SÓLO A ESOS OTROS

El problema es que esa respuesta reaccionaria, reductiva y simplista no sólo no es eficaz para gestionar los desafíos que plantean los movimientos migratorios sino que desnuda de coherencia nuestro discurso acerca de la legitimidad de tal estrategia y sobre todo, lo que es peor, afecta a los fundamentos mismos de la democracia, a escala global y también en el orden interno, el de los Estados nacionales. Se ha reforzado así la disparidad entre una lógica de la globalización, la del mercado global, y otra, la de la universalización de los derechos, del Estado de Derecho y de la democracia, sometida de nuevo a lo que podemos llamar “síndrome de Atenas” y cuya imagen plástica es el de las democracias occidentales como *fortalezas asediadas* por los nuevos bárbaros. Ese ha sido en gran medida (aunque comiencen a aparecer elementos positivos, en términos de un planteamiento de partenariado internacional y, en menor medida, también en las políticas de integración) en el mensaje de la política de inmigración de la UE, si se puede hablar de política de inmigración de la UE; en todo caso, ha sido el mensaje de la abrumadora mayoría de instrumentos de las políticas de inmigración de los Estados miembros.

En buena medida, se trata de un problema de *horror vacui*. El desconcierto ante la ausencia de un enemigo identificable, un requisito de la concepción schmittiana de la política que resucitó la estrategia de la administración Bush y que se veía obstaculizado por el carácter evanescente del enemigo terrorista o, por decirlo mejor, por la ausencia de rasgos que permitan construir y ubicar con claridad al bando enemigo, ha llevado a una espiral maniquea en la que los elementos de diferencia cultural nacional y religiosa se han convertido en el asidero. Se trata de un efecto perverso que habían comenzado a sufrir las poblaciones civiles ya en la segunda guerra mundial (los daños colaterales inevitables). Pero ahora es mucho peor. Ya tenemos a quién identificar como ese enemigo, al menos como sospechoso de ser enemigo: los extranjeros que no consideramos como iguales, sino como un mal necesario –los inmigrantes– han llenado ese hueco. Y cuanto más próximos a los supuestos rasgos del monstruo (el monstruo es el islamismo fascista –Bush *dixit* y reiteran sus acólitos–, pero sus tentáculos son los seres humanos a los que se atribuye holísticamente las características del monstruo), su religión, su lengua, sus diferencias culturales y nacionales, más claramente enemigos.

Por eso es relativamente sencillo mostrar cómo se ha focalizado en los inmigrantes –en rigor, en un sector de los inmigrantes llegados a la UE y a los EEUU– el discurso del enemigo exterior y, aún peor, el del enemigo infiltrado, con una argumentación que hace de la diferencia cultural visible un factor inexorable de incompatibilidad jurídica y política y justifica por tanto la teodicea social y política que se concreta en prácticas, normas e instituciones de discriminación y exclusión. Ese nexo casual entre diferencia cultural e incompatibilidad social y política se utiliza para construir un discurso en el que el inmigrante –insisto, cierto tipo de inmigrante, porque este discurso es vicario del discurso instrumental sobre la inmigración, dominante entre nosotros y al que refuerza– es sobre todo el extranjero que nos amenaza.

Lo más grave, insisto, es que todo ello constituye un grave retroceso en la lógica de la democracia liberal, porque se recupera la peor versión del patriotismo, la menos democrática, reducido a la clave identitaria etnonacional que se despliega en toda su capacidad etnocéntrica, xenófoba, racista, antipluralista. Se vuelve a principios de legitimidad previos a los de la democracia: la cultura, la religión, la lengua, la nación, presentados además en clave esencialista como condición sine qua non de la cohesión social, de la supervivencia, además de factor de nuestra superioridad. Se quiebran principios básicos de la cultura jurídica y política: la igualdad, la neutralidad pública, la presunción de inocencia, la seguridad jurídica, la prioridad de los derechos individuales, el garantismo penal y procesal.

Ello se advierte sobre todo en el refuerzo del estigma por antonomasia, el de los inmigrantes irregulares identificados como clandestinos y sobre todo como ilegales, y presentados como la mayor amenaza (junto al terrorismo, con el que se sugieren lazos estrechos) para la estabilidad de las democracias occidentales. La amenaza es doble: primero, la que suponen los flujos migratorios (la inmigración ilegal, auténtica némesis en el imaginario oficial de la UE) presentados en términos de invasiones, de acoso *ad portas*, un fenómeno de presión demográfica desmedida e inaceptable, que superaría nuestra capacidad de acogida (y obviamente a fortiori nuestra disponibilidad). Mayor riesgo entraña la segunda dimensión amenazante de la inmigración, la presencia asentada de los inmigrantes (sobre todo los irregulares). Es un enorme peligro, nos dicen, tanto en términos de orden público y seguridad, como de cohesión social, estabilidad en lo que hemos consolidado para los nacionales, y también riesgo de desaparición de nuestra identidad: a ese respecto, los mensajes difundidos desde los media, pero también desde los propios poderes públicos de los países destinatarios de inmigración multiplican los supuestos escenarios de conflicto y así se postula una respuesta que, en realidad, constituiría el reconocimiento de nuestro fracaso en un doble sentido: incapacidad de gestionar los desafíos de la democracia plural, e incoherencia con los principios universalistas de legitimidad que decimos sostener.

4. ¿UN DERECHO EN CRISIS O EN VÍAS DE EXTINCIÓN?

Las transformaciones a las que acabo de aludir impactan asimismo de forma decisiva sobre otra categoría particularmente vulnerable, los refugiados.

El sociólogo Ulrich Beck sostiene que, en la situación en la que vivimos y a la que aplica la noción de *estado líquido*, buena parte de los conceptos que otrora nos permitían entender e interpretar la realidad, se han convertido en categorías *zombies*. Beck utiliza como ejemplo la noción de ciudadanía. Pero, a mi modo de ver, pasaría lo mismo con el concepto de *refugiado*, que describe una realidad que, al decir de Arendt, sería uno de los rasgos decisivos del nuevo siglo (el nuestro, el XXI), que ella profetizó como un *siglo de refugiados*.

Si afirmo la pertinencia de la metáfora es, ante todo, porque, como asegura el propio Beck a propósito del concepto de ciudadanía, se trata de una noción que parece gozar de buena salud pero que *de facto* es un “muerto viviente”. Cualquier reflexión atenta demuestra también que el de refugiado es hoy, en

cuanto a su definición y a su función, un concepto que ofrece una realidad mucho más imprecisa de lo que pensamos y, desde luego, menos útil que lo fue en su momento la noción que aparece en las convenciones de Ginebra para resolver el problema de *aquellos refugiados*. Ese marco conceptual normativo ya no sirve para dar cuenta de todas las situaciones que hoy obligan a millones de personas en todo el mundo a buscar amparo fuera de su país (pero también dentro: es el caso de los *desplazados internos*, como lo muestra por antonomasia Colombia). Porque no sólo es que se incrementa el número de los refugiados *tout court* que se desplazan por el mundo, sino que hay millones de personas que son *nuevos* refugiados, que necesitan y buscan protección, pero que no encuentran respuesta adecuada.

Esto me lleva a otro argumento que permite atribuir esa condición de categoría zombie: el refugiado es un “muerto viviente”, en la misma medida en que el derecho de asilo es una categoría, si no muerta, sí en peligro de extinción. Porque la visión acerca de los refugiados que parece imponerse en estos tiempos de crisis –que serían *tiempos difíciles* para los refugiados e inmigrantes–, se asemeja desgraciadamente en buena medida a la de los *muertos vivientes* ahora tan de moda (como dice Shirley Maclaine, “en Hollywood, o eres un vampiro adolescente o estás muerto”). Me explico: desgraciadamente, para buena parte de la opinión pública y lo que es peor, para nuestros ordenamientos jurídicos –incluido el comunitario–, los refugiados son una amenaza escondida, parte de ese ejército invasor de *free-riders* (como los inmigrantes extracomunitarios), gorriones, aprovechados que nos chupan la sangre y además precisamente ahora, cuando estamos anémicos. La crisis –la inadecuación del concepto jurídico de refugiado, de su utilidad, de su función, en un momento en que hay más personas que nunca que necesitan esa protección nos obliga a plantearnos algunas cuestiones que no tienen fácil respuesta: ¿Hay razones suficientes para explicar el retroceso del derecho de asilo? Las condiciones de la presente crisis ¿han agotado nuestra solidaridad? ¿Debemos modificar los instrumentos jurídicos con los que hemos tratado de hacer frente, desde las Convenciones de Ginebra, al problema de los refugiados? Está justificada la posición adoptada por el Gobierno español con el respaldo ampliamente mayoritario de los grupos parlamentarios al reformar la ley de asilo?

Empecemos por recordar algunos datos, los más recientes, que son inequívocos en cuanto a la situación de los refugiados en la UE y nuestro país¹². Los países industrializados experimentaron en los seis primeros meses de 2009 un 10% de incremento de solicitudes de asilo. Para el Alto Comisario, Antonio Guterres, que presentó este informe en octubre de 2009, estas cifras tienen que ver sobre todo con el incremento de la violencia y la inseguridad en diferentes paí-

12. Cfr. *Asylum levels and Trends in Industrialized Countries First Half 2009: Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries*. Country Data Sheets, UNHCR, 21 October 2009. Hablamos de 185.000 solicitudes de asilo en 44 países industrializados (los 38 europeos más Estados Unidos, Canadá, Australia, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea). De entre los países industrializados, es EEUU el primero por número de solicitudes, con un 13 por ciento del total (23.000). El segundo país en número de solicitudes recibidas es Francia (con 19.400), seguida de Canadá (18.700), Reino Unido (17.700), Alemania (12.000), Suecia (10.100), Italia (10.000), Grecia (9.800), Noruega (8.200) y Suiza (7.700). Los principales solicitantes de asilo en esos países proceden de Irak, Afganistán y Somalia.

ses del mundo: “Es absolutamente necesario que los países mantengan sus puertas abiertas al asilo para aquellas personas que verdaderamente precisan protección internacional”.

Por su parte, sorprendentemente, en España se registraron poco más de 1.600 solicitudes de asilo en esos seis meses de 2009, unas cifras que constatan el descenso que viene produciéndose desde 2008, pues suponen una disminución del 61 por ciento con respecto a 2007¹³. En el total acumulado de 2009 las estadísticas de la OAR revelan una tendencia aún más a la baja: apenas 2.900 solicitudes, de las que solo un 40% se admitieron a trámite. Se trata de unos datos a todas luces impropios de un país que, pese a la crisis, se encuentra entre las diez primeras potencias del mundo. ¿Es esa nuestra capacidad de acogida, en un mundo en el que el número de personas que necesitan el refugio no deja de incrementarse?

Esos datos –y esas contradicciones– son suficientes para obligarnos a reconocer que el asilo es un derecho en crisis, un derecho gravemente amenazado, a la baja. Hoy incluso se podría hablar de riesgo de desaparición, de vaciamiento. La razón fundamental, como subrayan por ejemplo los informes de CEAR, y también los de AI, Cáritas o la red Acoge, es que cada vez resulta más difícil que quienes huyen de persecución y buscan refugio puedan llegar hasta nosotros y, lo que es peor, obtengan el reconocimiento del asilo. Aunque, a decir verdad, hablar de “tiempos difíciles” en relación con los refugiados no deja de ser un pleonasma. Nunca ha habido buenos tiempos para quienes necesitan el derecho de asilo, pero las estadísticas del ACNUR certifican que nunca como ahora ha habido tal necesidad de asilo. Y ello es así porque se han incrementado y diversificado las situaciones que obligan a millones de personas en todo el mundo a huir de su país para encontrar un refugio: a las persecuciones por razones políticas o la pertenencia a minorías amenazadas, a las guerras o conflictos civiles que se multiplican, se han sumado otras vinculadas a la opción sexual, a la condición de género y sobre todo, como veremos, a los desastres medioambientales. Esa relación inversa entre la necesidad de encontrar refugio y el reconocimiento efectivo del derecho de asilo permiten hablar del asilo, un derecho fundamental y universal, como un derecho cada vez más amenazado.

En todo caso, me permito insistir en la necesidad de retener el sustantivo: conviene no perder de vista lo más importante, es decir, que el asilo no es un acto de generosidad, de caridad, sino un derecho fundamental universal, lo que supone la existencia de obligaciones jurídicas exigibles ante los Estados que lo reconocen por haber ratificado la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. Obligaciones de protección de los refugiados, no sólo en el propio territorio, sino fuera de él. Incluso se podría decir que sería el derecho más básico, en el sentido de que es el propio de quienes son, sin más,

13. En 2008, se registraron en España tan sólo 4.516 solicitudes de asilo en España, la cifra más baja del periodo 2001-2008, un 41.6% inferior a 2007 (7.622 solicitudes), de las que menos de la mitad se admitieron a trámite. Y de ellas, sólo se concedieron 151 solicitudes *strictu sensu*, el 2.91% de las admitidas a trámite (a las que habría que añadir 126 concesiones de protección complementaria).

seres humanos, sin atributos. Si en algo nos reconocemos iguales, miembros de la misma comunidad del género humano, asegura Bobbio, es ante el rostro de un niño y ante el dolor de una madre que ha perdido a ese niño (no importa si somalí, boliviana, china, o de Tanzania). Pero podríamos decir algo idéntico respecto a los refugiados, como apuntara Arendt, porque su condición es la del ser humano desnudo, sin atributos políticos, sin ciudadanía, afectado por el primer daño, el que toca a su condición de animal social, político, porque ha sido privado de su comunidad.

Pues bien, el hecho paradójico es que, pese a que no cesan de incrementarse en todo el mundo los refugiados y desplazados, cada vez llegan menos demandas de asilo a nuestras fronteras, las de la UE, las de España. Frente al tópico de que viviríamos amenazados por avalanchas de demandantes de asilo, los hechos muestran que sucede lo contrario en el mundo próspero del que forma parte España, la Unión Europea. Nosotros, europeos, españoles, que vivimos en las sociedades más seguras que jamás hayan existido, no somos los destinatarios prioritarios de esos movimientos de demanda de asilo. Entonces, la pregunta es: ¿por qué esa voluntad sostenida de restringir el asilo?

Que haya cada vez más necesidad de asilo y, sin embargo, bajen las solicitudes (por no hablar de las concesiones), tiene una explicación, como se analiza en el Informe CEAR 2009. El factor fundamental son las políticas de control y externalización de fronteras en materia de inmigración y asilo, emprendidas por la UE y muy en particular en países clave como Italia y España (uno de cuyos principales instrumentos es la firma de convenios bilaterales con países de tránsito) y reafirmadas en el pacto europeo de asilo e inmigración acordado en octubre de 2008. Cada vez es más difícil que quienes huyen de persecución y buscan refugio puedan llegar hasta nosotros y, lo que es peor, obtengan el reconocimiento del asilo. Esa externalización de las fronteras crea –bajo el cuidado de países que muchas veces no superan el estándar mínimo de respeto de derechos humanos– cada vez más difíciles de superar. Eso obliga a los refugiados a unirse en su huida a los inmigrantes irregulares, con los que se confunden. Y una de las consecuencias es que son tratados como ellos y ni siquiera se les da la posibilidad de demandar asilo.

Pero estamos hablando el 19 de febrero de 2010. Es imposible dejar de hacer referencia al hecho de que en nuestro país acabamos de asistir a la reforma de ley del asilo. Tampoco podemos olvidar que estamos en el segundo mes de presidencia española de la UE, en el marco de una transformación hacia un sistema europeo común de asilo (SECA). La reflexión que quiero proponerles hoy es que, pese a las críticas que debemos formular respecto a esa ley (la LÓ 12/2009), España podría, debería aprovechar su presidencia de la UE para apuntar hacia una política europea de asilo más abierta, para mostrar una imagen de la UE diferente, comprometida con la legalidad internacional, que contribuya a la presencia fuerte de la UE como agente en las relaciones internacionales.

No se trata, en mi opinión, de hacer frente en solitario a la miseria del mundo. Sólo se nos exige estar a la altura de los deberes que impone nuestra condición de privilegio en un mundo global. Sólo ser coherentes con nuestro respeto

por el Derecho y del Estado de derecho, esa huella genética que reivindicamos como creación europea y que es la opción por la que debemos decidimos en estos tiempos de crisis.

El Derecho no puede cambiar a fondo los profundos procesos sociales. De su trabajo, –decía Juan Luis Vives– cabe esperar poco más que “sujetar las manos y la ira”. Pero, insisto, no es superfluo recordar como lo ha hecho muy gráficamente Ferrajoli, que lo que puede hacer de la misión del Derecho, de la tarea del Derecho y los juristas algo noble, es esa prioridad de defensa del más débil en aras de la igual libertad.

5. LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL ÁMBITO DE PROTECCIÓN: EL CASO DE LOS REFUGIADOS MEDIOAMBIENTALES COMO NUEVOS REFUGIADOS

Apenas acabamos de pasar página –en la lógica de la presión mediática– al desastre de Haití. Pues bien, una de las lecciones de Haití es que el número de seres humanos que se ven obligados a buscar amparo fuera de su lugar de residencia, de su país incluso, se ensancha y previsiblemente se multiplicará, precisamente como consecuencia de desastres naturales que en su mayoría aparecen ligados a la gestión de nuestro medio ambiente. Eso permite aventurar que este siglo XXI abundará en fenómenos similares, cuyo coste humano inmediato es enorme (más de 200.000 víctimas en Haití) pero muchísimo peor a medio y largo plazo. El Alto Comisionado de Refugiados, Antonio Guterres, ha subrayado que, en 2008, los desastres climáticos causaron 20 millones de desplazados forzosos y, según sus cálculos, al ritmo actual de degradación del medio ambiente, la cifra podría alcanzar los 200 millones en 2050. El calentamiento climático sería la primera causa de desplazamiento forzados en el futuro próximo. Una consecuencia muy importante es que cada vez será más difícil distinguir entre el refugiado climático y el inmigrante económico, porque como es bien sabido, las migraciones son en buena medida estrategias de adaptación a las necesidades y los desastres climáticos empujan a ese tipo de estrategia.

Me parece que debemos reflexionar sobre este punto, porque es capital y pone en entredicho dos tesis clave en las políticas de inmigración. La primera, el postulado (no sujeto a debate) de que los inmigrantes no tienen derecho a emigrar y a asentarse –el concepto de *ius migrandi*, que seguimos manteniendo en el congelador y sobre el que ha hecho notables aportaciones recientes Ermanno Vitale¹⁴–. La segunda, el pilar sobre el que se asienta toda la actuación internacional y estatal en materia de políticas de inmigración y refugio, la distinción entre la dimensión exclusivamente política o ideológica propia del fenómeno de los refugiados y la exclusivamente económica/laboral que caracterizaría a los movimientos migratorios. Esa frontera conceptual –e, insisto, política– se hace porosa. Una razón más que hace necesario y aun urgente encontrar nuevas soluciones.

14. Cfr. Vitale, *Ius Migrandi. Figuras de inmigrantes a este lado de la cosmópolis*. Barcelona: Melusina, 2006. Creo que las tesis de Vitale resultan más convincentes que las formuladas por Mezzadra como derecho fundamental de los inmigrantes y refugiados, el *derecho de fuga*.

Porque, volviendo al ejemplo más reciente, las lecciones del desastre de Haití a este propósito son, al menos, de dos tipos. Primero, que debemos y podemos aprender urgentemente cómo actuar *ex ante*, cómo prevenir. No hablo –aunque también sean necesarias– de medidas técnicas que permitan saber cuándo se aproxima el peligro –el terremoto, el tsunami– con un mínimo de antelación. Me refiero al hecho de que la degradación de los derechos sociales y económicos sitúan a las poblaciones afectadas en una posición de enorme desventaja, como hemos visto una y otra vez. La ausencia de servicios sociales y de protección civil accesibles y eficaces, como la de una vivienda digna, o de un sistema de salud adecuado, multiplican exponencialmente los daños.

Pero, de otro lado, la reiteración de esos desastres debería urgirnos a aprender cómo reaccionar *ex post*, a medio y largo plazo. A saber cómo coordinar eficazmente la ayuda que debe canalizarse hacia la sociedad civil, para permitir recuperar el tejido social e institucional sin el que no hay esperanza de recuperación. Y, además, tenemos la obligación de responder eficazmente a las necesidades de las poblaciones que se ven obligadas a huir, tenemos que crear instrumentos que permitan saber qué hacer con las decenas de miles de desplazados, de inmigrantes, de demandantes de asilo dispersos por todo el mundo después del desastre, o que no pueden regresar a su país. Mecanismos eficaces de asentamiento y atención de esas poblaciones. Quizá la respuesta es una flexibilización de las condiciones que hacen posible la acogida y la integración –es decir, el refugio– a quienes no cuentan con un país que pueda garantizarles sus necesidades básicas, sus derechos. Es decir, una reformulación y ampliación de la noción de refugiado respecto al estrecho marco de las Convenciones de Ginebra, tal y como reiterada –y, a mi juicio, acertadamente– ha insistido CEAR. Aunque hay quien piensa que es mejor no tocar esos instrumentos y acudir a la vía de Convenios internacionales específicos.

Lo que resulta insostenible, por nuestro propio interés, es mantener la actitud de avestruz en que parecen empeñadas las actuales políticas de asilo. Seguir pensando que se puede controlar los movimientos de desplazamientos forzados que cada vez serán más importantes (con crisis o sin ella: la crisis afecta a todos) a base de aumentar la policía de fronteras y los poco honorables acuerdos con países de tránsito como Italia ha hecho con Libia (o España con Marruecos, Mauritania y Nigeria) es indecente, porque se intercambian personas por ayuda económica –bajo el eufemismo de cooperación, o codesarrollo– es decir, se hace tráfico (y explotación) de seres humanos. Pero además, es ineficaz: no se puede poner puertas al campo. Los movimientos migratorios ni se van a detener ni se pueden regular de esa forma.

Nuestra suerte está crecientemente vinculada a la de esos centenares de millones de personas que se ven y se verán cada vez más obligados a desplazarse. De forma que garantizar una respuesta eficaz y duradera a *su problema*, en lugar del esporádico “buenismo” de maratones y campañas coyunturales, está en la lógica de nuestro propio interés. Por no decir nada de las exigencias de justicia y solidaridad. Y eso sí, cuanto más tarde nos decidamos a dar la respuesta a la altura del desafío, peor lo pagaremos. No podemos ni debemos

esperar a que se agudicen nuevas emergencias: en Yemen, en Darfur, en la región de los grandes lagos, en el sureste asiático.

Pero volvamos a los instrumentos jurídicos con los que contamos en España. Acabamos de reformar la ley de asilo. ¿Es ahora una herramienta más adecuada para responder a los desafíos que acabamos de enunciar?

6. UNA LEY MANIFIESTAMENTE INSUFICIENTE

El 20 de noviembre entró en vigor la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, tras su publicación el 31 de octubre en el Boletín Oficial del Estado y después de diez meses de tramitación en el Parlamento. Aunque esta ley incorpora algunas mejoras respecto al proyecto remitido por el Consejo de Ministros a las Cortes Generales el 5 de diciembre de 2008, a juicio de no pocos observadores y estudiosos significa un retroceso para el compromiso de España con el derecho de asilo y la protección de los refugiados y una oportunidad perdida para afrontar el desafío de los nuevos refugiados. La exclusión de los ciudadanos de la Unión Europea del derecho a solicitar asilo, la supresión del derecho a pedir el estatuto de refugiado en las misiones diplomáticas españolas (aunque es cierto que la ley ha previsto que en su reglamento que aprobará el Gobierno por Real Decreto en el plazo máximo de seis meses tras la entrada en vigor de la ley 12/2009, determinará de manera expresa “las condiciones de acceso a las embajadas y consulados, así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España de los peticionarios, lo cual da mayores garantías para que este procedimiento pueda hacerse realmente efectivo”), el aumento de las causas de exclusión de la protección internacional, la ampliación de los plazos de detención en frontera, el establecimiento de diferentes procedimientos de tramitación de la solicitud de asilo o la desaparición del reexamen son los aspectos más concretos de la crítica expresada por Amnistía Internacional y CEAR en un comunicado conjunto difundido el 15 de octubre, día en que el pleno del Congreso de los Diputados aprobó su texto definitivo.

Aún más, CEAR y AI se han dirigido al Defensor del Pueblo para solicitarle que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 162.1 de la Constitución Española de 1978, interponga recurso de inconstitucionalidad respecto a los artículos 1, 2, 16, 21, 22 y 26.2 de la Ley 12/2009, que vulnerarían los artículos 13.4 y 17 de la Constitución Española.

Ya en el exhaustivo informe presentado por CEAR en la tramitación parlamentaria de la ley orgánica 12/2009 se argumentaban esos retrocesos, comenzando por la definición misma de la protección internacional en que debe consistir el asilo, y que debería ampliarse en lugar de estrecharse, siguiendo por las reglas y condiciones de reconocimiento, los riesgos que afectan a la unidad familiar (algo que se aprecia también en la propuesta de reforma de la “ley de extranjería, uno de cuyos defectos fundamentales es el vaciamiento del derecho a la unidad familiar, al introducir un modelo hiper-restrictivo del reagrupamiento familiar), y el trato a menores y otras personas vulnerables. Pero baste con tres ejemplos: de entrada, resulta preo-

cupante el recurso –que se ha demostrado restrictivo e incluso pernicioso– a la noción de listas de “países seguros” que excluirían la posibilidad de plantear la demanda de asilo, al no existir oficialmente “persecución”. Además, debería corregirse el recorte del papel y de las atribuciones del ACNUR y finalmente es inaceptable la eliminación de la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado en las misiones diplomáticas españolas. La primera de las objeciones supone una incoherencia con el espíritu mismo de la Convención de Ginebra de 1951, al incorporar ese concepto de *terceros países seguros* y, de forma implícita, el de *países de tránsito seguros*. Esto permite ignorar precisamente lo que es decisivo en un derecho como el de asilo, el examen de las circunstancias personales de los solicitantes de asilo y, por el contrario, supone generalizar una práctica de rechazo automático de determinados tipos de solicitudes. La “mecanización” del procedimiento se refuerza por la decisión de mantener el actual procedimiento de inadmisión a trámite y su aplicación en frontera. Aún más, se refuerza este modelo procedimental y se introduce un nuevo ‘procedimiento acelerado’, que supondría, de hecho, una nueva variedad de esta práctica tan generalizada. Además, no se contempla el acceso al recurso con efecto suspensivo de la salida obligatoria o procedimiento de expulsión. En segundo lugar, aunque se crea un capítulo que sistematiza y da relevancia teóricamente a la función del ACNUR, desaparece en la práctica su función en el procedimiento en frontera y la garantía adicional de la suspensión del retorno cuando exista su informe favorable. Asimismo, se debilita el papel de las organizaciones sociales en el procedimiento, omitiendo cualquier referencia a su papel en el estudio de los casos en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio o, al menos, la posibilidad de remitir informes de apoyo. Es grave además el debilitamiento de la asistencia letrada en una referencia genérica a la formalización de la solicitud de asilo. Por último, si se trata de una ley que quiere reforzar el derecho, resulta particularmente difícil de aceptar, la medida que supone la desaparición de la posibilidad de solicitar asilo en España por vía diplomática. En un contexto de creciente dificultad en el ejercicio de este derecho, esta desaparición desvirtúa la institución del asilo y la transforma en la práctica en una figura decorativa sin incidencia real en una situación mundial en la que no cesan de incrementarse los motivos que obligan a millones de personas a huir de su país para buscar refugio seguro.

7. PISTAS PARA OTRA CONCEPCIÓN DEL DERECHO DE ASILO, ADECUADA PARA LA NUEVA REALIDAD DE LOS REFUGIADOS

Frente a esa concepción, como decía, habría alternativas que permitirían alcanzar un modelo de asilo adecuado a los desafíos y necesidades reales. Un modelo que nos permitiera acercarnos a los elementos que definirían una “sociedad decente”, tal y como los formulara por ejemplo Avishai Margalit y ha sido renovado por K. A. Appiah¹⁵ y que incluirían como primer requisito aquello que –en los más viejos términos propuestos por Péguy– podríamos definir como una “ciudad sin exilio”.

15. AVISHAI Margalit. *La sociedad decente*. Madrid: Paidós, 1997. KWAME, A. Appiah. *Cosmopolitanism. Ethics in a World of Strangers*. Norton, New York, 2007 (hay traducción en español: *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*, 2008).

Ante todo, convendría partir de un concepto de derecho de asilo más amplio, más adecuado a los cambios que ha experimentado la sociedad internacional, tal y como se evidenció en los debates en torno al 50 aniversario de la Convención, hace casi diez años. Por ejemplo, CEAR sostiene que debe eliminarse la diferenciación entre el derecho de asilo, la condición de refugiado y la protección subsidiaria y superar el marco estrecho de la definición de la Convención de Ginebra de 1951 y del protocolo de Nueva York del 67. El punto de partida de una reforma realmente progresista debiera ser este nuevo concepto del derecho de asilo que, en los términos de esa propuesta, se definiría así:

El derecho de asilo es la protección otorgada a las personas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 21 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967, o a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en esta ley en virtud de compromisos regionales e internacionales y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país del que se trate.

Por otra parte, la interpretación restrictiva del temor a la “persecución”, clave para identificar a los demandantes de asilo, debería ampliarse, de acuerdo con las recomendaciones de ACNUR: Como señala el apartado 51 del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, publicado por el ACNUR, no existe una definición universalmente aceptada del concepto de persecución y los diversos intentos de formularla han tenido escaso éxito, por lo que se debería mantener una redacción con la suficiente amplitud que descarte prácticas restrictivas injustificadas:

Toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución.

Y es que el punto de partida de toda reforma debería ser tomar en serio, con instrumentos e iniciativas concretas, la prioridad de los derechos humanos en la política exterior de la UE –tal y como lo proclama constantemente la propia UE– y muy concretamente en lo que se refiere a las políticas de inmigración y refugio¹⁶. A esos efectos, sería necesario que tanto España como la UE se comprometan de modo eficaz en la lucha contra la impunidad, que es una de las claves de los desplazamientos forzados de los refugiados. Por eso, es necesario reafirmar el compromiso de la legislación interna estatal y de la comunitaria con el principio de jurisdicción universal contra crímenes de guerra, genocidio, lesa humanidad.

16. Me parece útil a ese respecto confrontar las recomendaciones formuladas desde ACNUR para la Presidencia española de la UE en 2010.

Más concretamente, en el ámbito de la política de inmigración y de refugio, es necesario detener el proceso de externalización de fronteras que traslada a países terceros las competencias a la hora del control de los movimientos migratorios y también de los eventuales solicitantes de asilo, sin que se exija a esos países ni la ratificación de los instrumentos internacionales que establecen el Standard mínimo internacional respecto a los derechos, ni, menos aún, la garantía efectiva de los mismos. Una medida necesaria es que todo convenio de cooperación en esta materia se condicione o pase el control regular (por ejemplo, anual) de un proceso de certificación a ese respecto, que debería tener sede parlamentaria (por ejemplo, en España, en el Congreso de los Diputados).

Un tercer elemento consistiría en establecer un compromiso plurianual de reasentamiento que no debe ser entendido como un sucedáneo respecto a los procedimientos de asilo *tout court*, sino como una solución duradera para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los refugiados, a la par que una herramienta de corrección, de equilibrio en la distribución de la responsabilidad y solidaridad entre los Estados miembros de la UE.

Un cuarto criterio es la revisión profunda de un instrumento básico de las políticas estatales y europeas, los Centros de internamiento de extranjeros. Es necesario adecuarlos a los standards de respeto de los derechos, comenzando por la información sobre la posibilidad de solicitar el asilo. A esos efectos, Migreurop ha iniciado una campaña para exigir el libre acceso a esos centros por parte de las ONGs para garantizar el control de los mismos.

Los más vulnerables, aquellos cuyas necesidades básicas se encuentran más amenazadas, no pueden ser los paganos de la crisis que nos afecta a todos pero que golpea más duramente a quienes tienen menos defensa. Esa es la situación de los inmigrantes y, desde luego, de los refugiados. Una política coherente con los principios que proclamamos debe situarlos como prioridad y no hacer de ellos una mercancía, una coartada de relegitimación y consumo interno.

Desde estas bases, cabría la posibilidad de que España aprovechara su presidencia de la UE, para apuntar hacia una política europea de asilo más abierta, más acorde con las exigencias de ensanchar el asilo puesto que las formas e instrumentos de persecución que hacen necesario el asilo no sólo no han disminuido sino que se han incrementado y diversificado. Un test a ese respecto sería la puesta en marcha de la Oficina Europea de Asilo, que debe comenzar a actuar precisamente bajo la presidencia española.

En definitiva, se trata de revertir el pesimista –y lúcido– argumento de Mario Benedetti que parece pensado para los refugiados: “El mundo es esto/ en su mejor momento, una nostalgia / en su peor, un desamparo”.