

EXILIO, MIGRACIÓN, ASILO Y DESPLAZAMIENTOS FORZADOS EL SEMPITERNO DESAFÍO EN LA AGENDA TRANSATLÁNTICA

Exile, migration, asylum and forced displacement
The eternal challenge on the transatlantic agenda

Magdalena Martín Martínez

Universidad de Málaga (España)

En la nueva era en la historia de las migraciones internacionales es necesario repensar la relación político-jurídica entre exilio, migración, asilo y desplazamientos forzados, superando las falsas barreras cronológicas y categorías legales, para comprender en todas sus dimensiones la complejidad de un fenómeno que construye un desafío recurrente en la agenda transatlántica.

The new age of the history of international migrations makes necessary to think again about the political and legal relationship between exile, migration, asylum and forced displacement, overcoming the fake temporal barriers and legal status, in order to understand the complexity of a great and recurring challenge on the transatlantic agenda in all its dimensions.

Palabras clave

Flujos migratorios, categorías jurídicas, ciudadanía universal

Keywords

Migration, legal categories, universal citizenship

La tendencia del ser humano a desplazarse, de forma individual o en grupo, abandonando su lugar de residencia y cruzando las fronteras que artificialmente separan un país de otro es una constante histórica, si bien las causas y la intensidad de los flujos migratorios han fluctuado en cada una de las fases conducentes a la sociedad internacional contemporánea. Es por ello que la preocupación por las diferentes manifestaciones de la movilidad humana está muy presente en las agendas políticas nacionales (Balado, 2008), especialmente en la del presidente Trump, pero también en la de organizaciones internacionales como la ONU y la UE, pese a que, en contra de la creencia común, ello no se debe a un aumento de su magnitud. Así, el volumen de los flujos migratorios internacionales en la primera década del siglo XXI es inferior en términos relativos al experimentado hace cien años. Por ejemplo, mientras que en 1907 los Estados Unidos recibieron 1.700.000 nuevos inmigrantes, a día de hoy, con una población cuatro veces superior, difícilmente se supera el millón de inmigrantes anuales como máximo (Arango Vila-Belda, 2007). En la otra orilla, los flujos migratorios están indisolublemente unidos a la historia de Europa (Sassen, 2013), desde la época de la colonización hasta la reciente y mal llamada crisis de los refugiados sirios, pasando por el exilio y el asilo que trajeron las dos guerras mundiales o las migraciones internas características del proceso de integración europea. No obstante, el alcance y efectos de dichos movimientos en el contexto actual permiten afirmar que nos encontramos en una nueva era en la historia de las migraciones internacionales. Así lo subraya la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2016:

3. En la actualidad, estamos en presencia de una movilidad humana que ha alcanzado un nivel sin precedentes. Más personas que nunca viven un país distinto de aquel donde nacieron. En todos los países del mundo hay migrantes que, en su mayoría, se trasladan de un lugar a otro sin incidentes. El número de migrantes crece a un ritmo más rápido que el de la población mundial y en 2015 ascendió a más de 244 millones. Sin embargo, hay aproximadamente 65 millones de personas desplazadas por la fuerza, entre ellas más de 21 millones de refugiados, 3 millones de solicitantes de asilo y más de 40 millones de desplazados internos.

Paradójicamente, una de las notas distintivas de la globalización reside precisamente en que, a diferencia de otras etapas previas, las mercancías, las empresas, los servicios, el capital o la información se mueven sin obstáculos, pero no así las personas (Carrillo Salcedo, 2004), cuya libertad de circulación

resulta cada vez más restringida por razones político-legales, generando uno de los efectos más perversos de la moderna globalización, como es la generación de «residuos humanos no reciclables» entre los que se encuentran los inmigrantes irregulares (Bauman, 2005). Por todo ello, la ordenación y regulación de los flujos de movimiento humano constituye uno de los puntos de encuentro y desencuentro, uno de los principales desafíos conjuntos de la agenda transatlántica. No en vano las cuyas dos orillas son lugares de exilio, emigración, inmigración, tránsito, asilo o incluso de todo a la vez. De hecho, las relaciones transatlánticas están marcadas, desde sus orígenes hasta la actualidad, por los fenómenos concatenados y pendulares que constituyen el objeto de este monográfico. En el mismo se recogen las contribuciones de los participantes en el *IV Workshop Internacional de Estudios Transatlánticos. Exilio, migraciones, asilo y desplazamientos forzados* (Aula María Zambrano de Estudios Transatlánticos), celebrado el 11 y 12 de mayo de 2017 en la Universidad de Málaga, título que da nombre también a este número de la *Revista TSN*. Tratar de comprender mejor la complejidad y el carácter mixto de los actuales flujos, en los que coexisten realidades sociales y jurídicas bien distintas, así como reflexionar desde la academia, pero combinando teoría y praxis, sobre distintos aspectos de su regulación, desde perspectivas y disciplinas diferentes que comparten una visión crítico-constructiva, son las notas comunes al conjunto de aportaciones aquí reunidas. A nuestro juicio, se trata de afrontar el desafío sempiterno de la agenda transatlántica partiendo de la toma de conciencia de que:

Estamos siendo testigos de un cambio paradigmático, de una caída descontrolada hacia una era en la que la dimensión del desplazamiento forzado, así como la respuesta necesaria, eclipsa totalmente cuanto habíamos visto hasta ahora. (...) Para una era de desplazamiento masivo sin precedentes, necesitamos una respuesta humanitaria sin precedentes y un compromiso global renovado con la tolerancia y la persecución (Guterres, 2015).

Actualmente existe una amplia lista de argumentos de toda índole (económicos, políticos, sociales, culturales, etcétera) a favor de la movilidad humana y cierto consenso generalizado en torno al valor intrínsecamente positivo de la libre circulación de personas, en tanto que factor de progreso e instrumento esencial para reequilibrar las tendencias demográficas negativas y el envejecimiento de los países desarrollados (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009). Sin embargo, ni en el derecho internacional contemporáneo, entendiendo por tal el surgido tras la Segunda Guerra Mundial, ni en la rama o sector normativo

del mismo denominado «derecho internacional de los derechos humanos» (DIDH), que tiene por objeto determinar el estándar mínimo de trato y los derechos que corresponden a toda persona sin perjuicio de su nacionalidad, así como la obligación que los Estados tienen de respetar dichos derechos, existe un reconocimiento inequívoco y absoluto del *ius migrandi*.

En este sentido, conviene precisar que el derecho a emigrar, a salir y/o entrar libremente del territorio del Estado de la nacionalidad, es formal y sustancialmente distinto al derecho a inmigrar, es decir, a circular libremente entre Estados cruzando las fronteras internacionales con la intención de establecerse temporal o definitivamente en otro país, hasta el extremo de que podemos afirmar que el ordenamiento jurídico internacional no consagra un verdadero derecho humano a la inmigración individual o colectiva ni ampara la libertad de entrar libremente en otro Estado que no sea el de la propia nacionalidad. El análisis de los tratados multilaterales universales que componen la llamada Carta Internacional de Derechos Humanos (DUDH, los dos Pactos Internacionales de 1966 y sus protocolos facultativos) corrobora la anterior afirmación. La razón de esta aproximación restrictiva tiene que ver con el hecho de que, como indica la antes citada Declaración de Nueva York de 2016, «los beneficios y las oportunidades que ofrece la migración segura, ordenada y regular son considerables y a menudo se subestiman. En cambio, el desplazamiento forzoso y la migración irregular de personas en grandes movimientos suelen plantear problemas complejos.

Para las ciencias sociales y jurídicas, la voluntariedad o el carácter forzoso de dichos desplazamientos es uno de los elementos clave en su investigación, definición y categorización. En este sentido, tradicionalmente el exiliado se define como la persona que se expatría por motivos políticos, mientras que migrante, según la Organización Internacional para las Migraciones (OMI), sería aquel que decide migrar «por razones de conveniencia personal» y sin la intervención de factores externos que le obliguen a ello. Por su parte, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) aclara que solicitante de asilo es quien pide que se le reconozca el estatuto de refugiado de conformidad con el derecho internacional por haber huido de su país de forma individual o en el marco de desplazamientos forzados masivos al ser perseguido o tener fundados temores de serlo por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un grupo social, que son los cinco motivos contemplados expresamente en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951. Sin embargo, mientras que las categorías legales son sólidas e infranqueables,

la realidad es líquida y con frecuencia las diferencias entre exiliado, migrante, asilado o desplazado se difuminan y superponen.

Por esta razón la premisa de partida es la conveniencia y necesidad de resaltar la línea de continuidad que nos lleva desde los exiliados del ayer a los refugiados del presente, con el fin de superar visiones reduccionistas basadas en una visión exclusivamente securitaria y economicista de fenómenos complejos y poliédricos, pero esenciales para el desarrollo humano tanto individual como colectivo. La migración es un fenómeno social no solo del pasado, sino también del presente y del futuro, imparable y necesario para el avance de la humanidad que ni el cierre ni la militarización de las fronteras es capaz de atajar (Peccoud, 2005). Teniendo en cuenta el fracaso de las actuales políticas, que en su afán por acabar con los flujos migratorios no dudan en vulnerar los derechos humanos, se aboga por el reconocimiento, en el marco de la ONU, de una suerte de ciudadanía universal que facilite la libre circulación a escala mundial. La debilidad principal de esta tesis no estriba tanto en el hecho de que es minoritaria o en su ingenuidad, propia de una «utopía urgente», como en que la praxis estatal camina justamente en la dirección opuesta. Así, partiendo de la Declaración de Nueva York está previsto que durante 2018 se celebre una conferencia intergubernamental que debería concluir con un Pacto Mundial sobre Migración y Asilo, del que los Estados Unidos de Norteamérica han decidido retirarse antes siquiera del comienzo de las negociaciones por entender la administración Trump que es incompatible con su política de inmigración y refugio.

En la misma línea argumental y cronológica, la UE parece haber cerrado la etapa de pura gestión de la crisis migratoria y humanitaria padecida desde 2014 y, en un intento por extraer algunas lecciones de su insuficiente respuesta, la Comisión Europea insta a la consecución, como muy tarde para junio de 2018, de un nuevo acuerdo sobre una política migratoria sostenible que desarrolle las prioridades esbozadas en la Agenda Europea de Migración de 2015, basadas en tres pilares: solidaridad y responsabilidad en materia de asilo y fronteras; reforzar la cooperación y la ayuda a terceros países; y una financiación mayor y más flexible para gestionar la migración. Sin embargo, al igual que sucede en el marco de la ONU, las reticencias estatales, en particular de los países que conforman el llamado Grupo de Visegrado, apuntan justo en la dirección contraria. De ello da fe el recurso por incumplimiento que la propia Comisión ha interpuesto en diciembre de 2017 contra tres de dichos Estados (República Checa, Hungría y Polonia) por el incumplimiento de sus obligaciones sobre reubicación de los refugiados, toda vez que los tres

países no respondieron en la fase precontenciosa y que el TJUE había dictado previamente sentencia el 6 de septiembre de 2017 (asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15) desestimando el recurso de anulación interpuesto por Eslovaquia y Hungría y confirmando la validez de la Decisión UE 2015/1601, que ordenaba la reubicación de 120.000 personas necesitadas de protección internacional desde Italia y Grecia a los demás Estados miembros de la Unión.

De lo anterior se desprende que la falta de cooperación estatal y la antítesis a la libre circulación como derecho humano vienen de la mano del nacionalismo exacerbado y de la xenofobia, que, amparándose en la sacrosanta soberanía estatal, defienden a un lado y otro del Atlántico la creación de espacios físicos cerrados a modo de fortaleza, en los que la movilidad carece de dimensión ética o social alguna y está condicionada por intereses puramente económicos que se traducirían en la imposición de restricciones o prohibiciones basadas en conceptos jurídicos indeterminados (orden público, salud o seguridad pública), que además son interpretados extensivamente.

Frente a posiciones extremas, defendemos la vigencia de la política y del derecho. De la primera porque rechazamos la «necropolítica» y compartimos la idea de que no se puede seguir ignorando la dimensión política profunda que hay detrás de los procesos migratorios, que nos desvelan «déficits profundos en la configuración de las relaciones internacionales y también en el modelo de democracia liberal, en nuestras respuestas a las preguntas quién debe ser soberano, quién debe tener garantizados derechos y cuáles» (De Lucas, 2017).

Por lo que se refiere al ámbito jurídico, tanto el derecho internacional público como el derecho de la UE pueden, pese a sus insuficiencias flagrantes, devenir en instrumentos útiles. En este sentido, ambos se encuentran en la tesitura de renunciar a ser utilizados en negativo, para excluir y restringir, y pasar a ser positivos e inclusivos, lo que exige repensar estrategias y reordenar categorías legales superadas en la práctica. Entre las posibles vías de reforma en el marco universal cabe apuntar dos. Por una parte, la adopción de un nuevo Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 que limite la discrecionalidad estatal en la regulación de la entrada en su territorio de los migrantes internacionales, así como de su expulsión, pues ambas están dejando de ser *domestic jurisdiction* o *domaine reserve*. Y por la otra, la que parece más factible, como es la reforma y/o interpretación actualizada y a la vez auténtica del instrumento sobre el que pivota la protección de los

migrantes en los márgenes, la ya citada Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967. *Last but not least*, en el marco europeo, se impone culminar la programada reforma del Sistema Común de Asilo (SECA) y asumir nuestros compromisos internacionales e internos en materia de inmigración regular e irregular, asilo y refugio, porque en este proceso refundacional en marcha la UE será solidaria y responsable o no será.

Fuentes y bibliografía

- Arango, J. (2003): «Inmigración y diversidad humana. Una nueva era en las migraciones internacionales», en *Revista de Occidente*, n.º 268, septiembre, pp. 5-21.
- (2007): «Las migraciones internacionales en un mundo globalizado», en *Vanguardia Dossier*, n.º 22, p. 2.
- Balado Ruiz-Gallegos, M. (2008): *Inmigración, Estado y derecho*. Barcelona: Bosch.
- Bauman, Z. (2005): *Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós.
- Carrillo Salcedo, J. A. (2004): *Globalización y orden internacional*. Sevilla: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, pp. 18-19.
- De Lucas, J. (2017): «Negar la política, negar sus sujetos y derechos. Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica», en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 36.
- Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes*, A/71 L (2016): 13 de septiembre, disponible en http://www.acnur.es/PDF/declaracindenuueva-york_20161201163917.pdf
- Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia* (DO 2015, L 248, p. 80).
- Guterres, A. (2015): *Mundo en guerra. Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2014*. ACNUR, p. 16. Disponible en http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_141015184925.pdf
- Peccoud, A., y Guchteneire, P. (2005): «Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas», en *Migraciones Internacionales*, vol. 3, pp. 137-166.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos* (2009): pp. 1-245.
- Sassen, S. (2013): *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*. Madrid: Siglo XXI.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (Gran Sala), de 6 de septiembre de 2016, República Eslovaca y Hungría c. Consejo de la UE, Asuntos acumulados C 643/15 y C 647/15, disponible en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5e264c10fdde04f11aa00e4de8ffc55cb.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaNuQe0?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=229970>