

Javier de Lucas

Por otro modelo de gobernanza internacional de las migraciones

Ideas, El País, 13 de diciembre de 2020.

¿Gobernar las migraciones o gobernar utilizando las migraciones?

En un mundo cada vez más desigual y más interdependiente, el objetivo de encontrar una respuesta política a las diferentes manifestaciones de movilidad humana que protagonizan más de 250 millones de personas es un reto capital. Como ha insistido Sami Nair a lo largo de su ingente obra y como se concreta por ejemplo en un excelente libro de 2016 de la investigadora colombiana Alexandra Castro (*La gobernanza internacional de las migraciones: de la gestión migratoria a la protección de los derechos humanos*) que recomiendo vivamente, se trata de encontrar las claves que permitan un modelo de gobernanza de las migraciones que, además de asegurar su gestión eficaz por parte de los Estados implicados, redunde en beneficio de todas las sociedades y actores implicados (no sólo, ni prioritariamente, de sus gobiernos) y garantice una condición *sine qua non* de esa política, la garantía de los derechos de los inmigrantes, la vigencia del Estado de Derecho en el ámbito migratorio.

El problema es que, hasta ahora y a mi juicio, la mayor parte de los Estados receptores de los movimientos migratorios sur-norte (que no representan porcentualmente la mayoría de esos desplazamientos, pues éstos se producen sobre todo entre países del Sur, frente a la idea dominante en la opinión pública en Europa o en los EEUU), no han ensayado un modelo de gobernanza de las migraciones acorde con ese marco conceptual y menos aún un modelo global. Es decir, no han probado un modelo de política migratoria a la altura de ese desafío. No. Como podemos contrastar examinando las políticas de la mayoría de los gobiernos europeos, insisten en intentar un dominio unilateral e instrumental de esos movimientos, en clave del beneficio de sus mercados y de sus agentes (la inmigración vista sólo como cuestión laboral y de equilibrio de mercado), en clave de cortoplacismo electoral (utilizar sus riesgos y beneficios para asegurarse el mayor número de votantes) y, los que pueden permitírselo, en clave de sus intereses geoestratégicos (expansión del propio mercado y del área de influencia geoestratégica). Todo, desde el indiscutible argumento de la soberanía nacional: nos corresponde a nosotros decidir quién puede cruzar nuestras fronteras y quedarse aquí. Una política en la que la garantía de los derechos es en el mejor de los casos una opción, si no una carga “buenista”, que se trata de minimizar.

Dicho de otra manera, *no han tratado ni tratan de construir una gobernanza mundial o al menos multilateral de las migraciones, sino de utilizar las migraciones para asegurar su propia gobernanza*. Por eso, no han hecho ni hacen *política migratoria*, sino sobre todo *política con la inmigración*, usándola como baza a muy corto plazo, el de la siguiente convocatoria de elecciones. Y por esa razón también, además de esas claves, el discurso político de la mayor parte de los gobiernos europeos sobre las migraciones utiliza otra clave, la prioridad del lenguaje de policía y orden público (luchar contra la criminalidad, combatir la inmigración irregular y las mafias que trafican y explotan a los inmigrantes), cuando no, incluso, militar y de defensa: defender nuestras fronteras, en términos de hacer frente a la amenaza de *invasión*. A esos efectos, con la inestimable colaboración de los medios que se aseguran audiencia a base de sucesos trágicos y de vender sensacionalistas escenarios de riesgo, sin respeto alguno por los datos reales, no se vacila en usar tres prejuicios con los que se estigmatiza a los migrantes mediante mensajes normativos que bordean la xenofobia institucional. Se

invierte el principio de seguridad jurídica y presunción de inocencia y se les presenta conforme al viejo molde de las clases peligrosas: son esquirolas en competencia desleal en el mercado laboral, gorriones que se aprovechan de los beneficios de nuestro sistema de bienestar (en educación y sanidad, sobre todo) y ejército de reserva de la delincuencia, si no ilegales, es decir, criminales, delincuentes, por el hecho mismo de emigrar sin regularidad administrativa. A los que se viene añadiendo otro, el argumento de la xenofobia cultural: los inmigrantes serían, por su (sic) radical incompatibilidad con nuestra cultura (aquí se apunta a esa amalgama de musulmanes, árabes y africanos), una amenaza para nuestra identidad.

Otro modelo: gobernanza multilateral, cooperativa y en beneficio de todas las partes implicadas.

Los hechos son muy tercos. Ese es el realista punto de partida de la propuesta alternativa de política migratoria, que existe. Está formulada en la Resolución 73/195 de la Asamblea General de la ONU, que aprobaron 153 países el 19 de diciembre de 2018, con 12 abstenciones y 5 votos en contra (<https://undocs.org/es/A/RES/73/195>), a partir del *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)*, un documento acordado en Marrakesh una semana antes. Es lo que conocemos como *Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular*, que debe ser objeto de una primera evaluación en 2022, pero sobre el que ya ha presentado un primer informe el Secretario General Guterres. El GCM cuenta con una serie contrapartida: el rechazo de los gobiernos de EEUU, Brasil, Chile y Suiza y, en la UE, de Austria, Bélgica, Chequia, Hungría e Italia. España, por cierto, se comprometió oficialmente a desempeñar un papel de promoción y garantía de ese GCM.

Como ha explicado muy bien la iusinternacionalista Teresa Fajardo, cuyo análisis del GCM comparto en muy gran medida en estas líneas, este instrumento de *Soft Law* (es decir, sin valor jurídico vinculante, pero con importantes consecuencias en la práctica jurídica internacional) que es el GCM, no tiene nada de revolucionario. Es realista, porque arranca del principio de soberanía de los Estados, que consagra. También lo es, en aparente paradoja, porque reconoce que la gobernanza de ese hecho social global que son las migraciones, no está al alcance de ningún Estado de por sí. Menos aún si persiste y aun se incrementa (entre las sociedades del sur y no digamos, entre las del sur y el norte) el verdadero factor determinante, el *efecto salida*, resultado de la radical desigualdad en los índices de desarrollo humano y las abismales diferencias de expectativas de vida y trabajo para muchos, incluido también el legítimo deseo de una vida y un trabajo mejor para profesionales especializados.

Tal modelo de gobernanza sólo puede ser el resultado de una acción concertada, multilateral, que acepta el enfoque de responsabilidad compartida y de solidaridad. El GCM es un embrión de *lex migrationis* global, que parte de reglas comunes que, pese al tópico que insiste en que no hay tal en materia migratoria, a diferencia de lo que sucede respecto a los refugiados, sí existen, aunque de forma fragmentada, escasamente específica, más allá del Convenio de la ONU de 1951 (Resolución 45/58) y de los Convenios de la OIT. Pero dejémoslo claro, como lo hace el propio GCM: “El Pacto Mundial se basa en el derecho internacional de los derechos humanos y defiende los principios de no regresión y no discriminación. La aplicación del Pacto Mundial asegurará el respeto, la protección y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, durante todas las etapas del ciclo de la migración. También reafirmamos el compromiso de eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes y sus familias, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia”. Por eso, por ejemplo, el énfasis en la prioridad del interés

del menor inmigrante o la recomendación de que los internamientos sean última ratio de esta política, al revés de lo que practican los gobiernos europeos.

El Pacto detalla 23 objetivos, con un abanico de iniciativas, en consonancia con la Agenda 2030, que asientan el vínculo entre políticas migratorias, desarrollo humano y democracia, algo que, por cierto, ignora el Pacto europeo de migración y Asilo propuesto por la Comisión Europea este mismo año y que sigue enrocado en la política de control de fronteras e ignora la prioridad de establecer vías legales, seguras y asequibles para los inmigrantes cuya inexistencia es el verdadero motor de la migración irregular y la razón del negocio de las mafias. Se trata de combinar, como explica Fajardo, políticas públicas migratorias de alcance mundial (multilateral) con las nacionales y con acciones transversales, mediante la acción coordinada de las diferentes administraciones, pero sobre todo de los agentes de las sociedades civiles y de los propios inmigrantes, con un lugar destacado para la OIM.

La política migratoria no puede centrarse casi exclusivamente, como sucede hoy, en la contención de los movimientos migratorios y en su explotación para nuestro beneficio. Ha de abrirse a una gestión acorde con el Derecho internacional y que, como insiste Naïr, transforme los desplazamientos migratorios de destino fatal en una opción que beneficie a todos. El GCM apunta buenas pistas en ese sentido.