

Javier de Lucas

LA EMPRESA DESESPERADA DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE. EL PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO

Intervención en la conferencia de clausura de la XV edición del máster interuniversitario sobre migraciones contemporáneas, en el IEMED, en Barcelona, el 2 de junio de 2023.

Una ambición tan necesaria, como de imposible cumplimiento.

El presidente Sánchez estableció como prioridad para el semestre de presidencia española de la UE conseguir un acuerdo sobre el pacto europeo de migración y asilo, un objetivo que muestra una indiscutible y plausible ambición política. Es una tarea no sólo necesaria, sino también urgente, por dos razones, una inmediata y otra demás largo alcance. Pero a mi juicio, es también un objetivo de imposible cumplimiento, salvo que se vacíe de contenido. Vayamos primero con las razones de su necesidad y urgencia.

La inmediata es la necesidad de dar por fin respuesta al tan aplazado propósito de un verdadero pacto europeo sobre migración y asilo. Un objetivo en el que llevamos debatiendo desde 2020 y que se concreta en un compelo sistema de instrumentos normativos, sobre los que no existe acuerdo.

La de mayor alcance es que ese acuerdo es una condición sine qua non para el futuro de una UE acorde con sus principios y capaz de presentarse como lo que debería ser, una potencia de *soft power* en las relaciones internacionales, un poderoso agente para hacer viable una política internacional basada en la multilateralidad, la cooperación y la paz. Nada menos. Déjenme que me explique un poco mejor

Recuerden el lema de la campaña electoral con el que ganó Biden y que, en su nueva campaña (“terminar el trabajo”), da por hecho que no se ha conseguido: reconstruir, reencontrar *el alma de América*, de una sociedad profundamente dividida como consecuencia de la estrategia comunicativa del supremacismo reaccionario que encabeza Trump. Pues bien, la próxima presidencia debería contribuir a reencontrar el alma de la UE, un alma que, a mi juicio, es sobre todo jurídica, porque el proyecto de la Unión tiene en su núcleo irrenunciable la defensa del Estado de Derecho, de la soberanía de la ley (de la Constitución), del control y división de poderes, de las libertades individuales como la libertad de expresión, prensa y manifestación. Y también, de la progresiva garantía de los derechos sociales, de un modelo de igualdad inclusiva, abierta a la pluralidad social, a través de políticas públicas basadas en el keynesianismo, que no niegan la libertad de mercado (es un principio fundacional de la UE), pero no renuncian a regularlo, a imponer límites.

Sin duda, los objetivos y las condiciones para que la Unión alcance ese papel, acorde con sus principios y valores, los fundacionales y los expresados en sede constitucional, van más allá de la política migratoria. Pero no entiende el mundo quien no advierte que nuestra respuesta a la gestión de los movimientos migratorios en sentido amplio (migración, asilo, desplazados climáticos) define el papel de la UE en la encrucijada crucial que vivimos hoy, en términos geopolíticos, globales. En ese sentido, como ha escrito recientemente Serge July en *Libération*, el nudo migratorio se ha convertido en el nudo gordiano de las relaciones internacionales. El problema es que la UE, como EEUU, Australia, parece adoptar el método Alejandro: cortarlo de un tajo.

Reconozcamos que la UE (el bloque occidental, digámoslo sin ambages), como se evidencia cada vez más a propósito de la estrategia de la OTAN en relación con la invasión de Ucrania por Putin y con esa guerra que está marcando nuestras vidas, **está perdiendo su relación con buena parte del mundo.**

Desde luego, perdemos conexión con el sur global, que no comparte la estrategia de la UE. Dicho en corto: parte de nuestro descrédito (y, a sensu contrario, de la capacidad de protagonismo de la UE) en esa relación con el sur global, tiene que ver con nuestra política migratoria y de asilo, que desmiente los mensajes de una Europa comprometida en una política global presidida por el respeto a los derechos humanos y por los principios de cooperación y multilateralidad. Por esa razón, también, urge construir *otra* política europea migratoria y de asilo. Urge un cambio, sin buenismos ingenuos, pero sin el cinismo que es propio de un tipo de *realpolitik*, tan sucia como banal, que alientan las fuerzas reaccionarias y de extrema derecha que hoy contaminan a la derecha conservadora con el argumento de su indiscutible eficacia para captar votos.

No se puede decir que no lo sepamos: nuestras políticas migratorias y de asilo siguen dominadas por los aparentemente incommovibles réditos electorales que se asocian a la utilización del *espantajo* de la inmigración. Un discurso de la inmigración como fobotipo, ajeno a los hechos y a las necesidades que muestran las migraciones como una oportunidad beneficiosa para todos, si se saben gestionar; en todo caso, un desafío difícil, pero no una amenaza. Esa es la alternativa que hay que saber construir. Porque empeñarnos en ese modelo de la inmigración como espantajo, a mi juicio, tiene un precio que no debemos pagar: perder el alma del proyecto de la Unión. Lo ha repetido L. Ferrajoli: esta política migratoria y de asilo, que Bauman calificó de *industria del desecho humano*, es lo contrario al Derecho, porque es una necropolítica (Mbembé), una política de crueldad, de vaciamiento del respeto básico al otro como sujeto de derechos, convertido en lo contrario: sujeto de infraderechos ((Lochack) , difícilmente compatible con lo que a mi juicio es el *alma europea*: la primacía del Derecho y del Estado de Derecho.

Pero volvamos a la cuestión inicial: ¿es esta una tarea posible? A mi juicio, como decía, no lo es, salvo que la reduzcamos a un acuerdo parial o, para decir verdad, de mínimos. Desgraciadamente, hay obstáculos de gran envergadura. Recordaré cuatro, que hacen referencia a nuestro contexto:

- El primero, el empeño en renacionalizar la cuestión migratoria por parte de la inmensa mayoría de los gobiernos de los Estados miembros y más aún de los que son representados por gobiernos de derecha extrema o extrema derecha, para los que las políticas migratorias son sobre todo el gran caballo de batalla electoral y campo preferente del resquicio de soberanía nacional que reivindican.
- El segundo, la división de objetivos entre tres bloques, los países del centro (Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, más Dinamarca, Suecia y Finlandia), el bloque Mediterráneo (España, Italia, Grecia, Malta) y el bloque del este (notablemente el grupo de Volvograd), lo que parece un obstáculo insalvable. Máxime habida cuenta de que Italia, Grecia y Malta se orientan hacia postulados muy reaccionarios, próximos a los de Orban (por cierto, los líderes de Vox en España se muestran no ya cercanos a Meloni y Salvini, sino a Orban).
- El tercero, la guerra de Ucrania, que desplaza a este los intereses geopolíticos y parece subordinar a la UE a una tarea de acompañante de la estrategia de la OTAN y de los EEUU
- El cuarto, el creciente alineamiento de los Estados del Sur (lo que es notorio por parte de los BRIC) en una posición independiente de la que representan el bloque occidental y con la mira puesta cada vez más en lo determinante de las relaciones económicas y comerciales de China.

Las contradicciones en la propuesta

Para ser más rigurosos, habrá que recordar que las dificultades para poner en pie una política migratoria y de asilo común de la UE, no son de hoy. Además de los obstáculos contextuales que acabo de enumerar, un análisis en perspectiva nos muestra contradicciones y errores reiterados

Comencemos por **los presupuestos que lastran la posibilidad de una política migratoria común de la UE y a la altura de los actuales desafíos migratorios**. Son dos, de vieja data: el empeño en la perspectiva de seguridad (que incluso algunos gobiernos plantean no ya en términos de orden público, sino incluso de defensa de la integridad territorial) y, en segundo lugar, la obsesión por reducir la política migratoria a una cuestión de beneficios en el mercado laboral, y todo ello en el contexto de una Europa en declive demográfico.

Pero, en segundo lugar, si tratamos de concretar las dificultades, un examen de alguno de **los instrumentos normativos que integran el Pacto** deja claro lo ralo de las expectativas. Basta con referirse a tres.

- **La propuesta de Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración (RAMM)** no supone ningún avance, ninguna mejora en el modelo que tiene como eje el Reglamento de Dublín III a la hora de distribuir las responsabilidades de gestión de la presencia de inmigrantes y refugiados a cualquier punto del territorio de la UE: todo recae sobre el país de llegada, con el objetivo de evitar lo que desde Bruselas se denomina “movimientos secundarios”, es decir, la libertad de circulación de quienes una vez que han llegado, adquieran una posición legal. Supone la reiteración de un modelo de solidaridad demediada: voluntaria, desregulada, con ausencia de obligaciones comunes vinculantes. Como se ha dicho, **“solidaridad como un menú a la carta para los Estados**, con la opción de contribuir con la reubicación, el “patrocinio del retorno” u otras medidas destinadas a reforzar las capacidades o el apoyo en la dimensión exterior”. Este es un sistema que castiga insolidariamente a España, Italia, Grecia y Malta. Pero no hay acuerdo entre los gobiernos de esos Estados para mantener una posición común.
- El objetivo de la nueva propuesta de **Reglamento sobre un Procedimiento Común en materia de protección internacional** es, por su parte, vincular los controles fronterizos con el **Reglamento de control** y con la versión refundida de la muy denostada **Directiva de Retorno**. El déficit fundamental de este segundo instrumento, además de que no existe un acuerdo sobre la obligatoriedad del procedimiento en fronteras, es que supone plantear dificultades en el tratamiento garantista de los procedimientos de protección internacional, es decir, en la seguridad jurídica de quienes plantean esa protección. Lo más grave, como ha señalado CEAR, es la “ficción jurídica de no entrada”, lo que tiene que ver con la práctica de las devoluciones en caliente que ha sido legalizada en gran medida por el TEDH.
- Respecto a la vía de **acuerdos bilaterales con los países de origen y tránsito**, que se propone desarrollar sobre todo en relación con los flujos africanos, me parece altamente criticable lo que podríamos llamar “modelo Marruecos”. Ese tipo de acuerdo no es el modelo bilateral ni multilateral deseable porque pervierte el sentido de una política de codesarrollo o de cooperación, bajo la premisa de obtener a toda costa la colaboración de los Estados de origen o de tránsito de los movimientos de emigrantes y desplazados en el control de salida, tránsito y retorno, al supeditar las políticas de cooperación al cumplimiento de cuotas policiales, sin ninguna referencia a las tres “D” (democracia, derechos

humanos desarrollo) en esos mismos países, lo que resulta particularmente grave cuando se trata de regímenes autoritarios, si no dictatoriales, gobernados por autócratas o elites corruptas.

Para salir del laberinto: propuestas para volver a un consenso básico

Creo que podríamos enunciar algunos puntos de acuerdo sobre la orientación que debería darse al pacto europeo para que no fracasase una vez más. Propondré los siguientes, que en buena medida arrancan de las recomendaciones de buenas prácticas (un elenco de mínimos, como es bien sabido) expresadas en el *Global Compact for Safe, Regular and Legal Migration*, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en diciembre de 2018. Es una propuesta en la que coinciden no pocas ONGs (puede verse por ejemplo el documento de CEAR con propuestas para la presidencia española: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2023/04/Recomendaciones-CEAR-presidencia-UE.pdf>)y también algunos investigadores especializados, con los que he mantenido frecuentes intercambios:

1. Es imprescindible que se sea coherente de una vez con una prioridad inexcusable: el respeto a los derechos y garantías de las personas inmigrantes y de los demandantes de protección internacional, tal y como lo consagran los instrumentos normativos ratificados por la propia UE y sus Estados miembros, no es una opción. Comporta obligaciones vinculantes y exigibles. Y hablamos de derechos individuales y de sus garantías, que deben ser sustanciadas en sede judicial con derecho a defensa
2. Hay que rechazar la consolidación de las fronteras como lugares de no-derechos
3. En materia del cumplimiento de las exigencias del Derecho internacional de refugiados, es inexcusable el respeto al principio de non refoulement.
4. Habría que tomar en serio, de una vez, el principio de solidaridad compartida y, por tanto, la necesidad de establecer responsabilidades concretas y comunes, de carácter vinculante. Superar los tres bloques de intereses...
5. La directiva de protección temporal no puede ser un sistema a la carta, que vale por ejemplo para los ucranianos, pero no para sirios, afganos o sudaneses...
6. Impulsar vías legales y seguras para acceder a la protección internacional
7. Poner fin a la externalización de fronteras y a la condicionalidad del desarrollo al control migratorio y la readmisión.
8. No permitir derogaciones del sistema de asilo y rechazar el concepto de instrumentalización
9. Garantizar condiciones de acogida dignas y eliminar las barreras en el acceso a los derechos sociales, económicos y culturales. En ese sentido, no olvidemos el papel de las CCAA y de los municipios, absolutamente clave en la construcción de un sistema de acogida que facilite el reconocimiento y la inclusión de quienes llegan a nosotros con el propósito de instalarse durante un cierto período de tiempo, o incluso, para quedarse aquí. Son a mi juicio un ejemplo de aquello de <hacer de la necesidad virtud>. Porque los necesitamos, necesitamos su presencia y su contribución, en términos demográficos, económicos, pero también sociales y culturales, se denominó en su día *Plan Estratégico para la Ciudadanía y la Integración* (PECI) si queremos un futuro para nuestros hijos, para nuestro país, que vaya más allá de un lugar de asueto y retiro para jubilados ricos. Tenemos ya testimonios, experiencias de lo que se puede conseguir con buenos planes orientados a lo que puede describirse como inclusión para la

ciudadanía, en ámbitos que van desde la educación, la salud, los servicios sociales, la vivienda, o el empleo