

José Antonio García Saez
Universitat de València
Institut de Drets Humans
j.antonio.garcia@uv.es

Asilo y migraciones en un contexto de (in)justicia global

Resumen.- La presente comunicación pretende reflexionar a propósito del tratamiento que los llamados Estados desarrollados están proporcionando a las personas refugiadas y migrantes en un contexto como el de la actual globalización. Especialmente, se cuestionará hasta qué punto son compatibles algunas manifestaciones de la soberanía estatal con los compromisos internacionales adquiridos por los Estados en materia de derechos humanos; prestando una especial atención a la vigencia de la tradicional distinción entre refugiado y migrante.

Palabras clave.- Asilo, refugio, migraciones, globalización, justicia global

En la actualidad los flujos de personas necesitadas de protección ya no son circunstanciales, sino que han devenido estructurales al sistema de la globalización económica. Si se mira bien, los movimientos migratorios no hacen más que seguir la lógica transnacional impuesta por los mercados globales. La mayoría de las migraciones ya no se deben a conflictos bélicos o a inestabilidades políticas puntuales, sino más bien a situaciones persistentes de pobreza generalizada en grandes áreas del globo, principalmente en el sur. Han cambiado sustancialmente, por tanto, las causas y las características de los movimientos internacionales de personas. El Derecho Internacional, sin embargo, sigue utilizando los mismos instrumentos que hace medio siglo para gestionarlos. Escribe Sheyla Benhabib en la introducción de su trabajo *Los derechos de los otros* que “somos viajeros navegando por un terreno desconocido con la ayuda de viejos mapas, hechos en un momento diferente y en respuesta a necesidades diferentes. Mientras el terreno en el que viajamos, la sociedad internacional de Estados, ha cambiado, nuestro mapa normativo no lo ha hecho”¹.

¹ BENHABIB, S., *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Gedisa, Barcelona, 2005, p.17

La Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 ofrecen una visión directamente influenciada por la Guerra Fría. En su origen fueron pensados básicamente para acoger en Europa occidental —un territorio, por cierto, necesitado de repoblación tras la masacre que significó la II Guerra Mundial— a quienes escapaban del bloque comunista y también, aunque en menor medida, a refugiados procedentes de las dictaduras de España, Grecia y Portugal². Se concibieron así los flujos de personas necesitadas de protección como circunstanciales, por deberse a conflictos bélicos y acontecimientos políticos que debían ser puntuales, y no permanentes. Una buena prueba de ello es que el ACNUR fue creado en la época —y así permanece— como un organismo internacional que se mantendría en activo únicamente *el tiempo que durase el problema de los refugiados*.

En la actualidad, en cambio, se ha convertido en cotidiano para quienes habitamos en un país del norte convivir con un buen número de personas que han venido hasta aquí buscando mejores oportunidades vitales que aquellas que les esperaban en sus lugares de origen. Esa cotidiana presencia no debe ocultar, sin embargo, que son realmente pocas las personas que efectivamente migran si tenemos en cuenta el número de personas que en el mundo se encuentran en situación de desnutrición o de pobreza extrema. Más de 1.000 millones de personas en ambos casos —y aumentando cruelmente a lo largo de los últimos años—. En torno a una sexta parte de la humanidad. Pensémoslo. Hagamos un ejercicio de empatía ¿quién no intentaría huir de la miseria, buscar un sitio donde haya suficiente comida y unas adecuadas condiciones materiales para vivir? Pues bien, las cifras nos indican que el número de migrantes se sitúa en torno a los 214 millones³, es decir que sólo migrarían —en un cálculo que no pretende ser riguroso— una de cada cinco personas que se encuentra en una situación de pobreza extrema (menos de un dólar al día), o una de cada quince si tomamos el referente del umbral de la pobreza (menos de dos dólares al día). Desde luego, no se abstienen de migrar porque no deseen hacerlo, sino porque la migración es un proceso difícil y complejo, que requiere, en primer lugar de un buen estado de forma física —lo cual, en los países del sur, suele ser patrimonio exclusivo de la juventud—; en segundo lugar, porque requiere de unos ahorros que pocas personas se pueden permitir reunir; y en tercer lugar porque las condiciones en las que se suele realizar el viaje exigen, claro está, una valentía de la que muchos de quienes estamos en el norte carecemos seguramente porque no hemos sufrido esas situaciones de carestía a la que diariamente están sometidos los pueblos del sur.

² LÓPEZ GARRIDO, D. *El derecho de asilo*, Trotta, Madrid, 1991, pp. 10-11

³ PNUD, Informe sobre el desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano, p. 23

Es difícil aislar con rigor el problema de los refugiados del de los migrantes en general, puesto que los primeros no son sino una especie de los segundos. Los refugiados han sido caracterizados por las causas concretas que motivan su huida: persecución por motivos políticos, ideológicos, religiosos, raciales, o étnicos. Pero estas causas no son más perentorias ni menos impuestas a los individuos que aquellas causas que motivan el desplazamiento de los llamados migrantes económicos. Huir del hambre o de la enfermedad es huir de la muerte⁴ en la misma medida en que lo es huir de la persecución por parte de un régimen dictatorial. Es por ello que puede defenderse que si tras la Segunda Guerra Mundial la comunidad internacional dio respuesta a la situación de urgencia en la que se veían inmersas millones de personas protegiendo sus derechos políticos y civiles a través de la institucionalización de la figura del asilo en la Convención de Ginebra de 1951; igualmente existe hoy el imperativo moral de reaccionar globalmente con el fin de proteger los derechos sociales y económicos de todas las personas ante lo que se ha convertido en una situación de auténtica emergencia planetaria. ¿O acaso no se debe considerar una auténtica emergencia la situación en la que diariamente más de 50.000 personas pierden la vida por no tener acceso a agua potable y alimentación básica?

Detrás de esa discriminación entre quienes se ven forzados a abandonar su hogar porque no pueden profesar libremente una determinada fe o ideología política y quienes lo abandonan por no tener nada que llevarse a la boca parecen encontrarse los eternos mitos entorno a la supuesta distinción cualitativa entre los derechos civiles y políticos y los derechos sociales, económicos y culturales⁵. Se olvida una y otra vez que los derechos humanos reconocidos por la DUDH forman un todo, que son interdependientes e inescindibles unos de otros. ¿Qué sentido tiene, por, ejemplo el derecho al sufragio plenamente garantizado en un contexto en el que la ciudadanía no ha podido ser formada en un sistema público de educación gratuita, o en un contexto en que la persona que está enferma dispone de un centro sanitario donde ser atendida?

Las nuevas realidades de los fenómenos conocidos como externalización de fronteras y flujos migratorios mixtos contribuyen a hacer más complejo el problema. Los solicitantes de asilo utilizan las mismas formas de viajar que los llamados migrantes económicos. De la misma manera, los migrantes económicos, que no reúnen los requisitos exigidos para recibir ninguna protección internacional, recurren con frecuencia a intentar pedir el estatuto de refugiado como estrategia de supervivencia. Esta confusión —como podría haberse esperado— no ha tenido el efecto de

⁴ Vid. DE LUCAS, J., “Fundamentos filosóficos del derecho de asilo”, en *Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Año nº 2, Nº 4, 1995, pp. 23-56, p. 49

⁵ Vid. PISARELLO, G., *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007

beneficiar a los migrantes económicos, sino antes al contrario, ha perjudicado en gran medida a los refugiados, pues las medidas concebidas con el fin de dificultar o impedir la llegada de migrantes en general han tenido como resultado que cada vez sea más costoso ejercer el derecho al asilo. En este afán por conseguir la *pureza* del refugio, que ha llevado las fronteras mucho más allá de los límites geográficos del propio país, se ha conseguido que los refugiados encuentren en demasiados casos imposible llegar hasta la frontera del país donde pretenden solicitar el asilo; viéndose, a su vez, forzados a negociar su traslado hasta el territorio con redes mafiosas organizadas.

El derecho a la libre circulación de las personas, así como el derecho de asilo, están reconocidos en los textos internacionales, pero *de facto* son vulnerados continuamente por los Estados al entrar alguna manera en colisión con el tradicional ámbito de poder que supone la soberanía estatal. La cuestión es de qué manera se legitima este férreo poder del Estado en un mundo inmerso de lleno en un proceso de globalización, en el que las fronteras se han dinamitado para el movimiento de mercancías o capitales, mientras que parecen haberse hecho más robustas que nunca para el movimiento de personas. Asistimos a una gran contradicción cuando observamos un mundo en el que las cuestiones económicas de la globalización están en manos de organismos internacionales (BM, FMI, OMC) con gran poder decisorio, que socavan con frecuencia los ámbitos legítimos de decisión democrática para imponer determinadas políticas económicas. En cambio, las cuestiones acerca del movimiento de personas, que se han hecho tan globales como el propio movimiento del dinero y de los bienes, permanecen aún bajo férrea la soberanía de los Estados.

El ejercicio de la soberanía estatal viene suponiendo habitualmente, y con total impunidad, la vulneración del derecho de asilo formalmente reconocido por los distintos instrumentos internacionales y las legislaciones internas de la práctica totalidad de los países desarrollados⁶. Ante los nuevos flujos migratorios que ha provocado el proceso de globalización, han sido puestos a prueba los valores proclamados como universales que había adoptado occidente y el resultado ha sido que cuando se trata de proteger el *statu quo* imperante, los Estados reniegan del respeto a los derechos humanos que formalmente reconocen. Frente a esto, no existe una comunidad internacional lo suficientemente fuerte como para corregir la contradicción que se da entre la soberanía de los Estados y los derechos fundamentales de todas las personas.

Ante la tan acusada brecha entre lo formalmente reconocido y lo realmente practicado, parece conveniente pararnos a reflexionar en torno a cuáles son los auténticos fundamentos del derecho de

⁶ Anualmente CEAR ha denunciado esta situación respecto del Estado español. *Vid.* CEAR, *La situación de los refugiados en España. Informe 2009*, Entimema, Madrid, 2010

asilo y si todavía son válidos los instrumentos en los que se reconoce. Acudimos a un principio universalmente reconocido si recurrimos al artículo 10.1 de la Constitución Española, que reconoce *la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes como fundamento del orden político y la paz social*. Así, puede deducirse que el respeto al conjunto de los derechos humanos deriva de la dignidad que corresponde a toda persona. En el caso de los migrantes y refugiados, huir del propio país por motivos de persecución política o para evitar situaciones de extrema pobreza o de falta de condiciones de vida mínimamente exigibles —insisto—, no puede desvincularse de la dignidad de todo ser humano. Es por eso que creo que puede situarse el auténtico fundamento del asilo en la dignidad, en el derecho que todas personas tienen, en igual medida, a una vida digna. Si el objetivo es salvaguardar la igual dignidad de todas las personas; si consideramos que existe un deber de solidaridad, una obligación moral de proteger la dignidad de nuestros iguales, entonces ha llegado el momento de replantearse los viejos presupuestos del derecho de asilo y de acabar con el agravio comparativo que supone discriminar a las personas necesitadas en función del motivo que ha creado esa necesidad. Como ha dicho Luigi Ferrajoli:

Hoy, tales presupuestos del viejo derecho de asilo han cambiado. Las constituciones europeas y las cartas internacionales de derechos han añadido, a los clásicos derechos de libertad negativa, una larga serie de derechos humanos positivos, desgajándolos de la ciudadanía y haciendo también de su goce la base de la moderna igualdad en droit y de la dignidad de la persona. Por lo tanto, no existe razón para que esos presupuestos no se extiendan asimismo a las violaciones más graves de estos otros derechos, es decir, a los refugiados económicos, además de a los políticos⁷.

Podemos ir incluso un poco más allá si de lo que se trata es de asumir responsabilidades morales y podemos afirmar sin miedo que tenemos incluso más responsabilidad con las personas emigradas por causa del sistema económico global que con los refugiados políticos. Por regla general, nuestros Estados no suelen ser directamente responsables de las acciones de un aparato político represor instaurado en un país extranjero; en cambio, nuestros Estados sí son directamente responsables de las relaciones comerciales que mantienen con los Estados del sur, de la exportación de productos agrícolas subvencionados que arruinan a los productores locales, de participar en negociaciones comerciales desiguales que imponen la caída de los aranceles a los productos del norte a su entrada al sur, de la introducción de empresas multinacionales que esquilman sus recursos naturales. Y, por supuesto, somos cómplices de las políticas de ajuste económico impuestas por las instituciones financieras internacionales y somos acreedores de una deuda externa que somete a los países del sur todas las condiciones mencionadas.

⁷ FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Ed. Trotta, Madrid, 2006, p. 58

Por eso considero, a pesar de estar convencido de que debemos flexibilizar las fronteras y los presupuestos del viejo derecho de asilo —sin importar lo que ello pueda constar en términos económicos—, que hay que reconocer que Pogge⁸ tiene toda la razón: el problema de los migrantes globales no se puede arreglar únicamente mejorando las políticas migratorias y las condiciones de acogida. Ello es necesario, pero debe ser en cualquier caso complementario a una tarea todavía de más calado: hacer de la globalización un sistema justo, que reparta la riqueza y las oportunidades de manera equitativa, y que someta al Derecho a los agentes económicos y financieros que hasta ahora se escapan a toda regulación. Debe decirse con claridad que no se puede pretender luchar honradamente contra la inmigración irregular sin cuestionar el esquema que la hace necesaria. El replanteamiento en el seno de la comunidad internacional de cuestiones como la deuda externa, las relaciones comerciales norte-sur o la propia naturaleza de la absoluta libertad del movimiento de capitales ha de ser un paso previo, o como mínimo complementario, a cualquier regulación que afecte a la libre movilidad de las personas.

Partiendo de la base de que los Estados desarrollados no pueden acoger, ni sería deseable, a todas las personas necesitadas del resto del mundo, es un imperativo moral, de acuerdo con los principios de respeto a la igualdad y a la dignidad humana que sustentan y justifican nuestros Estados de Derecho, que se instaure la justicia social a nivel mundial. La instauración de esta justicia social implicaría idealmente la total libertad de circulación de todos los individuos y la pérdida de sentido de las restricciones a la entrada al propio territorio que hoy en día practican los Estados. El papel de las fronteras no debería ser mayor que el de establecer simples límites administrativos, como los que puedan establecer las líneas que separan las provincias de Valencia y Castellón o la comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura. Así, en un mundo donde se hubiera globalizado esta dimensión de la dignidad, nadie tendría la necesidad de despegarse de su tierra y de su familia para disfrutar de unas condiciones de vida adecuadas; pero, a su vez, cualquiera tendría la libertad y la posibilidad de ir a cualquier parte, teniendo las puertas abiertas para dibujarse un proyecto de vida en cualquier parte de una Tierra que nos pertenece a todos por igual, como ya predicara Kant en *La paz perpetua* (1795). En definitiva, el derecho a migrar debe verse complementado con el derecho a no migrar, es decir a permanecer cada persona en su lugar de origen disfrutando de unas condiciones de vida dignas dentro de un marco de justicia global.

⁸ POGGE, Th., “Migraciones y pobreza”, en *Arbor. Ciencia, pensamiento y cultura*, CLXXXVI, 744, julio-agosto [2010], pp. 571-583

Bibliografía

- ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2006*, Icaria, Barcelona, 2006
- ASOCIACIÓN PARA LAS NACIONES UNIDAS EN ESPAÑA, *La Declaración Universal de Derechos Humanos. Comentario artículo por artículo*, Icaria, Barcelona, 1998
- BENHABIB, S., *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Gedisa, Barcelona, 2005
- BILOTTA, B. M. e CAPELLETTI, F.A., *Il diritto d'asilo*, CEDAM, Verona, 2006
- CEAR, *La situación de los refugiados en España. Informe 2009*, Entimema, Madrid, 2010
- DE LUCAS, J., “Fundamentos filosóficos del derecho de asilo”, en *Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Año nº 2, Nº 4, 1995 , pp. 23-56
- DE LUCAS, J., *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Icaria, Barcelona, 2003
- FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2006
- FERRAJOLI, L., *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2005
- HABERMAS, J., *El occidente escindido*, Trotta, Madrid, 2006
- KANT, I., “Sobre la paz perpetua”, en KANT, I., *Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, prólogo de Manuel Garrido, Cátedra, Madrid, 2009, pp. 141-187
- NAÏR, S., *Y vendrán...las migraciones en tiempos hostiles*, Del Bronce, Barcelona, 2006
- NUSSBAUM, M., *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Paidós, Barcelona, 2007
- POGGE, Th., *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona, 2005
- POGGE, Th., “Migraciones y pobreza”, en *Arbor. Ciencia, pensamiento y cultura*, CLXXXVI, 744, julio-agosto [2010], pp. 571-583
- PNUD, *Human Development Report 2007/2008. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*
- PNUD, Informe sobre el desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano
- RAWLS, J., *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995
- STIGLITZ, J., *El malestar en la globalización*, Punto de Lectura, Madrid, 2007
- YÁÑEZ VELASCO, R., *Refugio y asilo político. Concepto y problemas jurídicos*, Atelier, Barcelona, 2004