

Cuestionando el mito de «la crisis de los refugiados»: ¿el naufragio de Europa?

Monografía

De la crisis de los refugiados/as, a la crisis de Europa.

Brigitte Espuche y Louis Imbert

La mal llamada «crisis de refugiados» en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo de la Unión Europea.

Ruth Ferrero-Turrión y Gemma Pinyol-Jiménez

Fronteras de la crisis. Naufragios y ciudadanía en la Europa contemporánea.

Andrea F. Ravenda

El reasentamiento de refugiados como instrumento de protección internacional y de responsabilidad compartida. El drama de Siria.

Ignacio Uriarte Ayala

De los valores civilizatorios a las fronteras del miedo: la conversión mediática de los refugiados en un problema para la seguridad europea.

Pedro Limón López y Laura Fernández de Mosteyrín

Indiferencia, fronteras morales y estrategias de resistencia.

Daniel Buraschi y María José Aguilar Idáñez

Entre Schengen y Dublín: reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea.

Ángeles Solanes Corella

El sistema de acogida español en una crisis con rostro de niño.

Sara Collantes, Sandra Astete y Cristina Junquera

El Sistema Europeo Común de Asilo ante las demandas de asilo por razones de género.

Víctor Merino Sancho

¿La crisis de los refugiados? Consecuencias humanas de las políticas de asilo europeas.

Juan Pablo Aris Escarcena

¡Todavía no!». Una perspectiva desde los refugiados.

Cristina Manzanedo y Alessandro Forina

180

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

2016

Director: Sebastián Mora

Director Técnico: Raúl Flores

Edición: ***Cáritas Española***. Editores
Embajadores, 162.
28045 Madrid
Tel. 914 441 000 – Fax 915 934 882
publicaciones@caritas.es
www.caritas.es

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones
Embajadores, 162.
28045 Madrid
Tel. 914 455 300 – Fax 915 934 882
suscripciones.ssgg@caritas.es

Distribución:

En librerías
Distrifer Libros
Valle de Tobalina, 32, naves 5 y 6
Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677
28021 Madrid

Condiciones de suscripción y venta:

Precio de este número: 15,00 euros (*América: 13,10 euros más gastos de envío*)

Suscripción a cuatro números:

España: 32,00 euros

(IVA incluido)

Cuestionando el mito de «la crisis de los refugiados»: ¿el naufragio de Europa?

Coordinación del número:

ALMUDENA CORTÉS

ALESSANDRO FORINA

objetivos

DOCUMENTACIÓN SOCIAL es una *revista de ciencias sociales y de sociología aplicada*. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo se concreta en tres ejes temáticos. El primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad, en el que se abordan los temas relacionadas con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. Como segundo, los actores sociales, el tercer sector y su papel, así como sus políticas y sus propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero, las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL está incluida en LATINDEX, ISOC, SOCIOLOGICAL ABSTRAC, CIRC, RAS, DIALNET, PSICODOC, SUMARIS CBUC, ULRICH's, DICE, RESH y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~RECS).

180

Director: Sebastián Mora. Servicios Generales de Cáritas Española

Director Técnico: Raúl Flores. Fundación FOESSA

Consejo de Redacción: Jaime Atienza. *Intermón Oxfam*. Pedro José Cabrera Cabrera. *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid*. Almudena Cortés Maisonave. *Dpto. de Antropología Social. Universidad Complutense de Madrid*. Mercé Darnell. *Cáritas Diocesana de Barcelona*. Antonio Elizalde. *Universidad Bolivariana de Chile*. Félix García Moriyón. *Universidad Autónoma de Madrid*. Auxiliadora González Portillo. *Universidad Loyola Andalucía*. Germán Jaraíz Arroyo. *Universidad Pablo Olavide*. Manuela Mesa Peinado. *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz*. Teresa Montagut Antoli. *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona*. Víctor Renes. *Servicios Generales de Cáritas Española*. Enrique del Río Martín. *Director PROEMPLEO Sociedad Cooperativa*. Imanol Zubero. *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco*.

Consejo asesor: Julio Alguacil Gómez. *UC3M*. Rafael Aliena. *UV*. Ana Arriba. *UAH*. Juana Aznar. *UMH*. Julio Bordas. *UNED*. Olga Cantó Sánchez. *Univ. Vigo*. María Antonia Carbonero. *Univ. Illes Balears*. Concha Carrasco. *UAH*. Pedro Castón Boyer. *UGR*. Pedro Chaves Giraldo. *UC3M*. Delia Dávila Quintana. *Univ. Las Palmas de Gran Canaria*. Natividad de la Red. *UVa*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Gonzalo Fanjul. *+Social*. Josefa Fombuena. *UV*. Carlos García Serrano. *UAH*. Jordi Garreta Bochaca. *UDL*. Emilio Gómez Ciriano. *UCLM*. Jorge Guardiola. *UGR*. Jordi Guiu. *UPF*. Enrique Lluch Frechina. *Univ. CEU Cardenal Herrera*. Graciela Malgesini. *EAPN-ES*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC Director*. Bibiana Medialdea. *UCM*. Fausto Miguez. *UAB*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Antonio Moreno Mejías. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Rosalía Mota López. *U. Comillas*. Ricardo Pagán Rodríguez. *UMA*. Jesús Pérez. *UNEX*. Begoña Pérez Eransus. *Univ. Pública de Navarra*. Jorge Rodríguez Guerra. *ULL*. José Juan Romero. *E.TEA*. Esteban Ruiz Ballesteros. *UPO*. María Rosario Sánchez Morales. *UNED*. Sebastián Sarasa. *UPF*. Constanza Tobío Soler. *UC3M*. Teresa Torns. *UAB*. Fernando Vidal. *U. Comillas*. Cristina Villalba Quesada. *UPO*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *UCM*.

Redacción de la Revista: Embajadores, 162 1ª planta
28045 Madrid

Tel. 91 444 10 11
documentacionsocial@caritas.es

DOCUMENTACIÓN SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados. Los artículos publicados en esta revista no pueden ser reproducidos total ni parcialmente sin citar la procedencia.

© **Cáritas Española**. Editores

ISSN: 0417-8106 ISBN: 978-84-8440-724-9 Depósito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Gráficas Arias Montano, S. A. • 28320 Pinto (Madrid)

Sumario



Presentación

5



Monografía

- 1** De la crisis de los refugiados/as, a la crisis de Europa.
Brigitte Espuche y Louis Imbert **23**
- 2** La mal llamada «crisis de refugiados» en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo de la Unión Europea.
Ruth Ferrero-Turrión y Gemma Pinyol-Jiménez **49**
- 3** Fronteras de la crisis. Naufragios y ciudadanía en la Europa contemporánea.
Andrea F. Ravenda **71**
- 4** El reasentamiento de refugiados como instrumento de protección internacional y de responsabilidad compartida. El drama de Siria.
Ignacio Uriarte Ayala **91**
- 5** De los valores civilizatorios a las fronteras del miedo: la conversión mediática de los refugiados en un problema para la seguridad europea.
Pedro Limón López y Laura Fernández de Mosteyrín **111**
- 6** Indiferencia, fronteras morales y estrategias de resistencia.
Daniel Buraschi y María José Aguilar Idáñez **127**

7	Entre Schengen y Dublín: reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea.	
	<i>Ángeles Solanes Corella</i>	149
8	El sistema de acogida español en una crisis con rostro de niño.	
	<i>Sara Collantes, Sandra Astete y Cristina Junquera</i>	167
9	El Sistema Europeo Común de Asilo ante las demandas de asilo por razones de género.	
	<i>Víctor Merino Sancho</i>	185
10	¿La crisis de los refugiados? Consecuencias humanas de las políticas de asilo europeas.	
	<i>Juan Pablo Aris Escarcena</i>	203
11	«¡Todavía no!». Una perspectiva desde los refugiados.	
	<i>Cristina Manzanedo y Alessandro Forina</i>	223



Documentación

1	Las tendencias del desplazamiento forzado y el sistema de asilo.	243
----------	---	------------



Reseñas bibliográficas

1	Trabajo y pobreza. Cuando trabajar no es suficiente para vivir dignamente.	
	<i>Abraham Canales Fernández</i>	255
2	Aportaciones de las familias al bienestar y apoyos facilitadores.	
	<i>Natividad de la Red Vega</i>	258
3	La sociedad vulnerable. Por una ciudadanía consciente de la exclusión y la inseguridad sociales.	
	<i>Noelia Morales Romo</i>	262



Presentación

De la crisis de los refugiados, a la crisis de Europa: análisis, enfoques y propuestas

Si el Mediterráneo se está convirtiendo en la mayor tumba abierta del mundo, las fronteras de la Unión Europea (UE) y el territorio de sus vecinos están siendo usados para construir, ante nuestros ojos -medio abiertos, medio cerrados-, campos donde confinar a la población refugiada y hacerla vivir en penosas condiciones. Estos campos se llevan construyendo desde hace más de una década y no se limitan tan solo al Mediterráneo. La política migratoria europea ha combinado de forma lenta pero segura, los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES)⁽¹⁾ y los Centros de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI)⁽²⁾ en España y otros centros homólogos en todo el territorio europeo, orientados a las expulsiones desde el interior de su territorio, con los campos de retención a las puertas de Europa y los campamentos de acogida para refugiados, orientados a filtrar las admisiones. Esta política interna y externa de control migratorio y de externalización de las fronteras ha conocido una expansión e intensificación sin precedentes con el recrudecimiento de la crisis de los refugiados. Si bien esta política llevaba fraguándose durante largo tiempo orientando sus acciones y consecuencias directas sobre las vidas de miles de personas migrantes, la crisis de los re-

(1) Para ver el número de centros de internamientos de extranjeros tanto dentro como fuera de la UE, ver http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Carte_Atlas_Migreurop_19122012_Version_espagnole_version_web.pdf

(2) Los dos CETI en España están ubicados en las dos Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla.

fugiados ha contribuido a mostrar su crueldad, brutalidad e injusticia en numerosos puntos fronterizos marítimos y territoriales más allá del Mediterráneo: en las fronteras internas (Calais, Veintimilla, los Balcanes), en las fronteras externas militarizadas de la UE mediante Operaciones Militares dirigidas por la OTAN y/o la propia UE mediante FRONTEX, y en los países de salida y de tránsito (Níger, Libia, Turquía) mediante la externalización de las políticas europeas⁽³⁾. La proliferación de estos puntos y el control cada vez más militarizado de las fronteras han hecho que las rutas que los migrantes y refugiados emprenden sean más peligrosas (Andersson, 2015).

Las consecuencias del diseño y la aplicación de las políticas migratorias europeas ha dado lugar a una crisis humanitaria sin precedentes vivida por la población refugiada que trata de llegar a Europa, y nos ha mostrado la imagen de una Europa fortaleza, insensible, más preocupada por la seguridad y el control que por la protección de los Derechos Humanos de la población migrante y refugiada que trata de llegar a sus puertas. Según ACNUR, a finales del 2015 había 65,3 millones de personas desplazadas forzosamente en todo el mundo a consecuencia de la persecución, los conflictos, la violencia generalizada o las violaciones de derechos humanos. Esto son 5,8 millones de personas más que el año anterior (59,5 millones). Del total, 21,3 millones personas eran refugiadas (16,1 millones bajo el mandato de ACNUR, 5,2 millones de refugiados palestinos registrados por UNRWA), 40,8 millones de personas desplazadas internas y 3,2 millones solicitantes de asilo. Se calcula que en 2015 hubo 12,4 millones de nuevos desplazados por los conflictos o la persecución. Entre ellos había 8,6 millones de desplazados dentro de las fronteras de su propio país y 1,8 millones de nuevos refugiados (ACNUR, 2016). Las regiones con presencia de ACNUR que acogen el mayor número de refugiados son África Subsahariana y Europa, con 4,4 millones de personas respectivamente. En el caso europeo, la cifra creció en 1,3 millones (el 41%) respecto al año 2014. Sin embargo, el 58% de los refugiados que estaba en Europa residía en Turquía (2,5 millones), procedentes en su mayor parte de la República Árabe Siria y de Irak. Además de Turquía, otros países europeos que albergaban a gran número de refugiados eran Alemania (316.100), la Federación Rusa (314.500), Francia (273.100), Suecia (169.500), el Reino Unido (123.100) e Italia (118.000). Sin embargo, si atendemos a los valores

(3) Las políticas europeas de control migratorio y externalización de las fronteras se han servido tanto de medidas de control fronterizo en los países de origen (*el palo*), como de políticas de cooperación internacional de la mano del codesarrollo (*la zanahoria*). Almudena Cortés ha analizado este proceso en varios trabajos. Se recomienda: CORTÉS, A. (2011): *Estados, Cooperación para el Desarrollo y Migraciones: el caso del Codesarrollo entre Ecuador y España*, Editorial Entimema, ISBN: 978-84-8198-858-1. O el artículo de acceso libre: Cortés, Almudena. 2010. «La reinención del nexo de la inmigración y el desarrollo desde el sur de Europa: el caso de Ecuador y España», *Relaciones Internacionales*, ISSN: 1699-3950, Madrid. <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/214.html>.

absolutos, los cinco países que más refugiados han acogido en 2015 fueron Turquía, Pakistán (1,6 millones), Líbano (1,1 millones), Rep. Islámica de Irán (979.400) y Etiopía (736.100).

Ante esta tragedia moral y política, nos hemos propuesto en este número monográfico abordar la crisis de los refugiados ligada a la crisis de Europa. Lejos de ser algo nuevo, reciente y episódico, la violación de los DDHH de la población refugiada y migrante es un proceso que lamentablemente viene teniendo lugar desde hace más de 20 años a través de una serie de experimentos que han permitido ensayar formas de gestión y control de las fronteras europeas que responden a una profunda crisis de los valores europeos y al necesario cambio de un modelo europeo agotado hasta la fecha. Para ello, hicimos una convocatoria que recibió un gran número de propuestas, lo que nos confirmó el interés y la relevancia de esta temática. Finalmente, el número monográfico ha reunido once trabajos (un tercio de los recibidos) procedentes de la Filosofía del Derecho, la Antropología, la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales y del campo de la intervención y el activismo de Derechos Humanos en el contexto europeo, por lo que su vocación es claramente pluridisciplinar en su relación y diálogos de saberes. Somos conscientes de que faltan temas, enfoques y perspectivas, pero esperamos que estos trabajos contribuyan a poner luz en las zonas oscuras de las políticas europeas que tienen nefastas consecuencias para las vidas de miles de personas, y para la ciudadanía europea. Y que estimulen el seguir investigando y analizando la situación de los refugiados en el mundo. Tomamos como inspiración el trabajo de (Hannah Arendt, 2009), quien escribió «Nosotros, los refugiados» en 1943, recogiendo parte de su experiencia vital como refugiada. Ella recordaba en su texto que la pérdida del hogar, de la profesión, de la lengua y la naturalidad de las reacciones, en definitiva, la pérdida del «mundo cotidiano», puede ir acompañada de la pérdida de un lugar en el «mundo común». Cuando esto sucede, cuando lo que desaparece es la posibilidad de ser reconocido como alguien en la mirada de los otros, acaba por perderse la posibilidad de mostrar quién se es. Este monográfico, por tanto, ha tenido siempre como punto de partida e inspiración la vulnerabilidad a la que quedan expuestos los hombres, mujeres y niños/as cuando son obligados a «ser humanos en abstracto». Los textos van a mostrarnos que la emergencia de esta crisis no es tal, sino que nos enfrentamos ante dinámicas normalizadas largamente ensayadas y planificadas, que tienen entre sus consecuencias más dramáticas, la normalización de la deshumanización del otro. Sin embargo, esto también nos deshumaniza mediante la indiferencia y la normalización de la violencia física o simbólica. En definitiva, esperamos que los textos contribuyan a construir las condiciones para que se tenga «derecho a tener derechos».



CONTROL FRONTERIZO Y POLÍTICAS EUROPEAS

El proyecto europeo se encuentra en crisis y esta afecta a los cimientos sobre la que se edificó el edificio europeo. Desde esta crisis institucional, la UE debe abordar la cuestión de los refugiados. La crisis del euro, la imposición de las políticas de austeridad por parte de Francia y Alemania, el Brexit y la crisis de los refugiados no hacen más que indicarnos que es necesario otro modelo europeo. Mientras que el proyecto de integración política se encuentra muy ralentizado, la integración económica ha experimentado un desarrollo muy considerable aunque importantes desajustes en cuanto a la desregulación de determinados ámbitos como el financiero. Precisamente, uno de los elementos clave para lograrlo fue la política migratoria y de circulación de personas, mercancías, servicios y capitales que se puso en marcha a partir del Acuerdo de Schengen de 1985 y los acuerdos de adhesión posteriores. Europa primero cerró su mercado interior, desplazando las fronteras a los terceros países, lo que habilitó un espacio de circulación interior tras la firma de Tratado de Maastricht. Pocos años antes de la caída del muro de Berlín, Europa decide poner en marcha el muro invisible de Schengen para impulsar el mercado único europeo. Pero el acuerdo de Schengen también establecía de manera rigurosa el cumplimiento de ciertas obligaciones de los países miembros, como la realización de un control eficaz de las fronteras externas y la adaptación de la normativa en materia de asilo establecida en 1990 por el tratado de Dublín. Se pasa, por tanto, de las fronteras nacionales, al espacio común y a la aparición de nuevas categorías de clasificación, como el de personas «extracomunitarias» lo que ha añadido una nueva categoría a la estratificación de la ciudadanía europea y distinguir entre nacionales, comunitarios y extracomunitarios. Este modelo ha llegado hasta hoy, pero se encuentra en plena crisis, de tal forma que asistimos claramente a un proceso de repliegue a las fronteras nacionales y la renacionalización de las políticas migratorias y de asilo, volviendo a las viejas fronteras que creíamos olvidadas y a la construcción de muros, de nuevo físicos. La renacionalización ha venido acompañada del despliegue de una particular fuerza e intensidad en la «defensa» y el control militar, a través de políticas administrativas más restrictivas de acceso y de externalización de las fronteras, y de acciones militares. En este sentido, las políticas españolas de control de fronteras fueron un modelo a seguir para el resto de los países europeos⁽⁴⁾ (Andersson, 2015). El texto de **Brigitte Espuche y Louis Imbert, de Migreurop**, analizan de forma detallada los dispositivos de bloqueo de la

(4) Estas políticas se completaron con un conjunto de acuerdos entre España, Marruecos, Senegal y Mauritania para el bloqueo de la ruta del oeste africano a las Canarias y con los acuerdos de readmisión entre Marruecos y España, el aumento de agentes de policía marroquíes destinados a controlar, violando los derechos humanos de las personas migrantes, la migración hacia España, en particular en los dos enclaves de Ceuta y Melilla, donde las fuerzas marroquíes se ocupan de proteger las vallas y el desmantelamiento de los campamentos de migrantes ubicados en las afueras de estas dos ciudades (APDHA, 2016), como fue el caso del monte Gurugú.



llegada de población a Europa, que operan más allá del Mediterráneo en las fronteras internas y, externas de la UE mediante operaciones militares y en los países de salida y tránsito mediante la externalización de las políticas europeas. Lejos de toda solidaridad, y bajo el falaz pretexto de una «crisis migratoria», la UE ha intensificado su política represiva hacia los refugiados, en vigor desde hace más de 20 años, usando supuestas estrategias innovadoras (*hotspots*, relocalización) para proceder a la selección, al fichaje y clasificación, al encierro y al retorno de los *indeseables*, violando sus derechos y las obligaciones internacionales de Europa. Esto no hace más que mostrar el proceso contemporáneo de reconstrucción de las fronteras nacionales como respuesta al régimen universal de Derechos Humanos. El artículo profundiza en varios aspectos, pero resulta especialmente esclarecedor el análisis que se realiza de las actuaciones de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX). Esta agencia, que fue creada en 2004, se ha convertido en una pieza clave de la política europea de control de fronteras y ha visto incrementado su presupuesto de manera escandalosa en plena crisis de austeridad. Las decisiones de esta agencia escapan al control democrático de los estados de la UE, y entre sus tareas se ha priorizado el control fronterizo, en lugar de las tareas de salvamento.

Por su parte, **Ruth Ferrero (profesora de Ciencias Políticas UCM)** y **Gemma Pinyol (investigadora asociada GRITIM-UPF)** analizan en su texto la debilidad del proyecto europeo a la vista de las violaciones de Derechos Humanos que han tenido lugar en materia de asilo durante más de cinco años. Una de las causas apuntadas por las autoras ha sido la consolidación de una Política Europea de vecindad que ha priorizado la firma de Acuerdo de Vecindad por encima de la verificación efectiva de la calidad de la democracia de los países vecinos. Se establece el duplo seguridad exterior e intereses económicos de la UE. Un ejemplo de esto ha sido la firma de Acuerdos bilaterales en el ámbito comercial que permiten el acceso de estos países vecinos al mercado único, así como a las cuatro libertades (capitales, servicios, personas y mercancías) sobre las que se sustenta y que son la base de todo el proceso de integración europeo, pero sin participar en los procesos de toma de decisiones. Esta utilización de los países vecinos ha hecho que la UE no haya sido capaz de maniobrar de manera coherente y unida ante las distintas crisis que han ido sucediéndose, siendo la más trágica la de Siria. La UE ha movido ficha tan solo ante una supuesta «amenaza» a su seguridad materializada por la llegada de población migrante y refugiada, mostrando sus costuras por su incapacidad de controlar su frontera exterior, y la vergonzosa ausencia de una política europea común y/o la voluntad política de aplicarla. Coincidiendo con el texto de Espuche e Imbert, las autoras insisten en que la situación de los refugiados no puede ser



considerada una crisis aislada porque ni ha sido inesperada ni era ingestionable. Pero sí que hacen referencia a la crisis institucional que experimenta la UE, y que culmina inexorablemente con la relegación de los valores europeos ligados a la solidaridad internacional. Quizá el elemento más importante es la vulneración y la puesta en jaque del derecho internacional de asilo por la UE. Vulnerar el derecho de asilo, tanto por imposibilitarlo o por, como han hecho algunos Estados miembros, negarlo a las personas que forman parte de colectivos específicos (como hizo el gobierno eslovaco al declarar que no examinarían solicitudes de refugiados musulmanes), implica romper un sistema de protección internacional que se creó tras la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, se ha vinculado la población refugiada con los retos de la seguridad y el control de las fronteras europeas, estableciendo una especie de dicotomía —que no puede ser aceptable en los Estados de Derecho— entre seguridad y protección de derechos humanos. Y, además, ha servido para criminalizar, de modo paulatino, a la población refugiada y, en general, a la población migrante. Eso ha permitido, por un lado, empezar a plantear debates sobre la necesidad de revisar (a la baja) el derecho de asilo y el principio de «*non-refoulement*», pero también ha supuesto normalizar un discurso xenófobo ante la opinión pública al alimentar las representaciones sociales de los refugiados y migrantes como delincuentes, subdesarrollados, ilegales, maltratadores, violadores, terroristas, etc.. Posiblemente esta sea una de las consecuencias más difíciles de percibir porque estos discursos suelen atribuirse a los partidos de extrema derecha. Sin embargo, estos partidos han ido recibiendo cada vez más apoyos, precisamente porque estas percepciones han ido calando en la opinión pública.

El fundamento y la aplicación de medidas securitarias y militares por parte de la UE se basa en la defensa de sus fronteras internas y externas frente a la invasión por parte del Otro migrante/refugiado/islámico indeseable, un Otro que utilizando las palabras del filósofo camerunés Achille Mbembe es visto «como un atentado a mi propia vida, como una amenaza mortal o un peligro absoluto cuya eliminación biofísica reforzaría mi potencial de vida y de seguridad» (Mbembe y Archambault, 2011). Esta visión se corresponde con los planteamientos de la necropolítica (Mbembe) o tanatopolítica. Según Biset «la tanatopolítica sirve para designar aquellas formas políticas que obran la muerte en, por lo menos, dos formas: el hacer morir del soberano o la máquina disciplinada de matar. Aquella política que obra la muerte se encuentra, por una parte, en la posibilidad que tiene el soberano de decidir el derecho de muerte» (Biset, 2013). Así, las políticas securitarias de los estados europeos se construyen sobre la posibilidad biopolítica de elegir entre aquellos que pueden vivir y aquellos cuya vida resulta desechable (Biset, 2013; Mbembe y Archambault,



2011), tal y como hemos visto de forma reiterada en la gran fosa común en la que se ha convertido el Mediterráneo o en las políticas fronterizas en Grecia, Ceuta, Melilla o Hungría, o en la construcción de muros y vallas. Estas políticas operan, según Foucault, a través del biopoder, que establece una separación y segregación entre las personas que deben morir de aquellas que deben vivir. Uno de los criterios usados para decidir quién debe vivir o morir es el racismo (Foucault, 2003), entendido como una tecnología a través de la cual se pretende permitir «el viejo derecho soberano de matar» (Mbembe y Archambault, 2011). Así, en Europa la racialización del Otro se sirve de mecanismos diversos como su criminalización, el ser potencialmente terrorista por ser musulmán. En un reciente artículo de Didier Fassin (2015) se recordaba precisamente que el modelo de alteridad europeo no incluía representaciones raciales hasta 1967, ya que la protección convencional solo afectaba a europeos. Pero las crisis económicas y el cierre de fronteras han convertido a los refugiados e inmigrantes en indeseables, sobre todo cuando han empezado a llegar desde el Sur Global (Fassin, 2015). Esta segregación y esta distinción entre categorías hace que unos merecen vivir mientras otros pueden morir. Es en este sentido en el que se hace la distinción de las categorías migrante/refugiado, es decir entre quien puede vivir y quien no, entre quien tiene derecho a (sobre)vivir y quien *no tiene derecho a tener derechos*. Uno de los elementos más importantes de este tipo de emergencias humanitarias es que parten de la normalización de lo que el filósofo italiano Giorgio Agamben denomina como «espacios de excepción», es decir, espacios donde internar minorías particulares (Agamben, 1995) —los africanos, los musulmanes, los gitanos— en un «estado de excepción» (Agamben, 1995) que «impone» la suspensión temporal del estado de derecho, al mismo tiempo que impide el acceso de población migrante y refugiada a la UE mediante la construcción de vallas cada vez más militarizadas.

El texto de **Andrea Ravenda, antropólogo de la Universidad degli Studi di Perugia (Italia)**, sigue esta línea de análisis al abordar de forma crítica el tema de las fronteras y los discursos securitarios empleados por la UE desde una perspectiva histórica al centrarse en el caso del naufragio del barco *Katër i Radës*, el día 27 de marzo de 1997 en el mar Adriático frente a las costas de Puglia en el sureste de Italia. Este caso es usado por el autor para mostrar cómo actúan los dispositivos tanatopolíticos en espacios de «*ordinaria excepción*» en los que se elige quien puede vivir y quien puede morir, en los distintos y numerosos naufragios que han convertido el mar Mediterráneo en una gran fosa común. Lejos de ser episodios aislados, recientes, anormales y excepcionales, los naufragios que han tenido lugar a las puertas de Europa desde los años noventa y que afectaban a la migración albanesa en Italia, se han caracterizado «como procesos dinámicos de reglamentación biopolítica de los fenómenos

migratorios» y de control de fronteras. Los naufragios de ayer, son los mismos naufragios de hoy. En este escenario tanatopolítico, es clave para el autor el concepto de *producción legal de la ilegalidad* a través del cual se establecen las diferencias entre quien tiene el derecho a permanecer legalmente y quien es solo un cuerpo desechable que se puede expulsar o dejar morir. Para Ravenda los márgenes y las fronteras europeas se han convertido en «laboratorios biopolíticos donde experimentar y reelaborar las prácticas de construcción de los acuerdos y de los equilibrios de ciudadanía», llevándolos a una permanente situación de incertidumbre, algo que también se extiende a la gestión de la memoria de estos naufragios veinte años después.

Otro de los elementos que contribuye a identificar la fronterización de las políticas de asilo europeas ha sido el fracaso del programa de reasentamiento de los refugiados. En 2015, por primera vez en la historia de la política europea de migración y asilo, la Comisión Europea propuso reubicar a 160.000 personas con evidentes necesidades de protección internacional a otros Estados miembros de la UE, desde estados que estaban recibiendo un número muy elevado de refugiados como Italia, Grecia y Hungría, aplicando un principio de solidaridad entre los Estados miembros de la UE. Así, se elaboró un sistema de cuotas por cada país, en base al cual Alemania se comprometió a acoger a 31.443 personas, Francia 24.031, España 14.931, Polonia 9.287, Países Bajos 7.214, etc. Hasta mayo de 2016 los solicitantes de asilo reubicados desde Grecia e Italia han sido 1.500⁽⁵⁾, es decir el 0,9% del total. Estas cifras demuestran que el sistema de reubicación ha fracasado, por la falta de voluntad y de solidaridad de los Estados miembros de la Unión Europea. El texto de **Ignacio Uriarte doctorando en Migraciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo de la Universidad Pontificia de Comillas** analiza el programa de reasentamiento de las personas refugiadas como un instrumento fundamental en el fortalecimiento de la política común de asilo en la UE, criticando la dirección tomada tras la firma del Acuerdo entre UE y Turquía que neutraliza el principio de *non-refoulement*. Según el autor, el programa de reasentamiento ha revelado la importancia que tienen las decisiones de los Estados miembros a la hora de establecer políticas comunes, al rechazar el carácter obligatorio de la repartición de cuotas de refugiados entre los estados de la UE. Según Uriarte para ser realmente eficaz, el programa de reasentamiento tiene que combinar la obligatoriedad de las cuotas, con la garantía por parte de Europa del principio de seguridad humana, y la prevención de futuros dramas humanitarios como el caso de la política integral de reasentamiento de Canadá. De manera propositiva, el autor concluye su texto señalando que la eficacia de cualquier programa de reasentamiento deberá combinar el derecho internacional de los

(5) <http://ec.europa.eu/spain/pdf/2016/1805-reubicacion-reasentamiento-eemm-ue-actuar-mantener-gestion-flujos.pdf>

refugiados, la cooperación internacional en las zonas de conflicto, la ayuda humanitaria en los campos de refugiados y el trabajo social en las sociedades de acogida. Y para lograr este objetivo es oportuno impulsar la investigación académica en esta dirección para ofrecer soluciones a estas tragedias.

Conviene recordar que junto a la fuerza desproporcionada en la frontera y la preocupación por la seguridad, la frontera cumple otras funciones. Como se ha analizado desde hace tiempo por la antropología de las fronteras y los *border studies*, las fronteras tienen la misión de concretar identidades indispensables en la Economía Política de los estados nacionales. Esto ha significado en la práctica centrarse en el funcionamiento de los mercados, sus interdependencias e intercambios, lo que ha implicado en el caso europeo consolidar el proyecto neoliberal en Europa. De esta manera, las fronteras actúan como sistemas burocráticos, policiales, políticos y socioculturales que definen a las personas que las cruzan, asignándoles identidades culturales (nacionalidad, etnicidad, ciudadanía) y posiciones de clase. Es importante recordar esto, porque este es uno de los objetivos fundamentales de las fronteras: asignar posición de clase a quiénes la cruzan, mediante la fabricación de categorías identitarias como la de extranjeros, no comunitarios o ilegales, que profundizan la vulnerabilidad, la exclusión y la explotación de estas poblaciones una vez que atraviesan las fronteras. Este proceso de fronterización es continuo, dinámico y fluctuante tal y como se desprende del interés coyuntural de la UE y de los Estados miembros en distinguir entre la condición de migrante o refugiado en función de la situación del mercado laboral y de factores coyunturales que analizamos más adelante, tal y como podemos observar con la crisis de los refugiados, y es construido para mantener elevados niveles de desigualdad en un mundo relativamente homogéneo. Para ello, se hace necesario evitar la movilidad y bloquear el acceso de ciertos sectores en el mundo (refugiados, migrantes), que son criminalizados, mientras que se normaliza y privilegia la movilidad de otros sectores como turistas, consultores internacionales, inversores, científicos, etc. (Kearney, 2006; Glick Schiller y Salazar, 2013).

LA MAL LLAMADA «CRISIS DE LOS REFUGIADOS»

En este escenario de «emergencia» los discursos mediáticos se han dirigido sobre la población refugiada definiendo su situación como una «crisis de los refugiados». Las personas solicitantes de asilo y refugiadas no tienen voz en ningún ámbito político, mediático, social. Por una parte, son meras víctimas impotentes, sin agencia, donde solo los «expertos» de la ayuda humanitaria (ONG, organizaciones gubernamentales y los Estados) pueden cuidar de ellos, donde los individuos son transformados en clientes a través de un etiquetamiento impersonal (Harrell-Bond, 2005), cuya característica es la vulnerabili-



dad como elemento que marca la diferencia de la población refugiada de la que el humanitario se hace cargo y que legitima su existencia (Agier, 2005). Por otra parte, las personas migrantes y refugiadas son percibidas potencialmente peligrosas, por su origen, religión y cultura, diferenciando entre el solicitante de asilo o refugiado genuino como «buen migrante», pobre víctima que necesita protección, frente al migrante económico, un «migrante malo» que «a menudo intenta engañar a las autoridades para que crean que él o ella es un refugiado pero realmente lo que quieren es entrar en los países occidentales *para beneficiarse de las mejores oportunidades económicas y del estado de bienestar*» (Freedman, 2015). Precisamente el texto de **Pedro Limón, Doctor en Ciencias Políticas por la UCM y Laura Fernández, profesora de la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)** sitúa su análisis en la agenda pública y mediática europea, y muestra cómo Europa, un actor tradicionalmente comprometido con la defensa de los derechos humanos y la gestión humanitaria de los conflictos, ha establecido en los últimos meses un «cordón sanitario» que está socavando sus propios principios. En su trabajo, los autores profundizan en el proceso de securitización de la política migratoria y de asilo, a partir de la reconstrucción y análisis de la narrativa de riesgo que ha reforzado la retórica del miedo y la amenaza sobre la seguridad y la estabilidad europea. De esta manera, desde una lente etnocéntrica y eurocéntrica, se convierte a los refugiados en «colectivos de riesgo» y «colectivos en riesgo para la seguridad». Los autores van a aplicar la idea de las «narrativas de conversión» desarrollada por Somers y Block (2008) y van a mostrar cómo los momentos de crisis son fundamentales para la activación de narrativas que neutralizan explicaciones previas establecidas sobre los refugiados, y se sustituyen por las del riesgo y la seguridad.

Uno de los riesgos del cambio en las narrativas es la indiferencia de las sociedades europeas ante la situación de los refugiados. El texto de **Daniel Buraschi y María José Aguilar** aborda el tema de las fronteras morales como dispositivos clave para el funcionamiento del poder en el sentido en que permiten disciplinar las emociones y nuestro espacio moral. Las fronteras morales se interconectan y se relacionan estrictamente con las fronteras de la periferia europea en la manera en que la construcción de las fronteras morales da coherencia moral a un sistema tanatopolítico que elige dejar morir a muchas de las personas que cruzan fronteras y el Mediterráneo en la búsqueda de asilo y refugio. Esta relación entre frontera moral y frontera física tiene un carácter ambivalente, «cuanto más cerca están las personas refugiadas de nuestras fronteras físicas, tanto más lejos están de nuestras fronteras morales». Estas fronteras morales se construyen sobre la existencia de diferencias construidas, el racismo a través del cual se da la «condición de la aceptabilidad de la



matanza» (Foucault, 1992: 10), y la producción del discurso mediático, de las elites y popular. Los discursos se articulan en la *mediapolis*, dispositivo y elemento fundamental para la difusión y la reproducción masiva de los discursos racistas de las elites institucionales, de los sectores populares y de los medios de comunicación. Tras su análisis, los autores proponen varias estrategias de resistencia a través de la deconstrucción de los marcos de interpretación existentes en la *mediapolis*, y un proceso que haga comprender, rehumanizar y responsabilizar. En definitiva, se trata de repolitizar el sufrimiento contrariamente a la tanatopolítica que lo despolitiza, invisibilizando y negando el contexto de partida y llegada de los refugiados.

MIGRANTE VERSUS REFUGIADO

La práctica de separar a los refugiados de los migrantes es muy común en los discursos contemporáneos políticos, mediáticos y populares (Holmes y Castañeda, 2016; Long, 2013). Si por un lado las Convenciones internacionales definen las personas refugiadas como «aquellas desplazadas involuntariamente por las circunstancias políticas, incluyendo la guerra y la violencia», por otro, y en oposición al anterior, las personas inmigrantes son reflejadas en los discursos políticos, en los medios de comunicación y académicos como «oportunistas económicos que dejan voluntariamente sus comunidades de origen en busca de una vida mejor» (Freedman, 2015; Holmes y Castañeda, 2016). Se asigna el adjetivo «político» a la persona refugiada y «económico» a la persona migrante. Sin embargo, esta distinción es dinámica y fluctuante en función de las coyunturas políticas y económicas. En periodos de expansión económica, la población refugiada y migrante es bienvenida por los distintos gobiernos, y no es necesario fijar duros límites entre un grupo y el otro. Este fue el caso de Europa tras la Segunda Guerra Mundial en el que su reconstrucción requería mano de obra lo que fomentó la demanda de inmigración laboral. Didier Fassin analiza el caso francés y señala que en ese periodo las autoridades no estaban interesadas en distinguir entre inmigrantes económicos y solicitantes de asilo y que el número de refugiados en los años 50 representaba más de la cuarta parte de extranjeros que vivían en el país. De hecho, desde el punto de vista legal, muchos de ellos ni tramitaron una solicitud de asilo porque el contrato de trabajo les servía para regularizar su situación (Fassin, 2015). Por su parte, la industria de Alemania Occidental llegó a emplear a 10 millones de refugiados procedentes de Europa Oriental (Wolf, 1982). Pero con la crisis económica y el cierre de fronteras los inmigrantes se convirtieron en indeseables y mucha población empezó a solicitar el asilo como única forma de entrada a Europa. Como su número fue en aumento, se convirtieron en una amenaza, sobre todo al proceder del Tercer Mundo. Al no ser útiles ni necesarios como



mano de obra, se convirtieron en sospechosos de ser inmigrantes en lugar de refugiados. Vemos, por tanto, que las distinciones entre político y económico, así como involuntario y voluntario, necesitan ser analizados críticamente (Holmes y Castañeda, 2016). En numerosas ocasiones, las personas, las familias y las comunidades que son denominadas «migrantes» han sido expulsadas de sus hogares por crisis económicas y han sido desplazadas forzosamente por factores y causas materiales distintos de la guerra y desastres naturales, que, sin embargo, han sido producidos políticamente (Holmes y Castañeda, 2016). Así que a la hora de aplicarlas en la práctica y en la realidad social, estas «claras» categorías se van difuminando al ser muy complicado en muchos aspectos definir realmente quien es «merecedor» del estatus de refugiados y quien al contrario, no lo es (Espinar-Ruiz, 2010). Además, son cada vez más numerosos los casos de personas que cumplen todos los requisitos para obtener la protección internacional, pero no reciben algún tipo de protección. Scheel and Ratfish nos advierten del riesgo de usar determinadas categorías que sirven para legitimar la presencia de unos extranjeros (refugiados víctima) y deslegitimar la de otros (migrantes ilegales) (Scheel y Ratfish, 2014).

Siguiendo esta argumentación, la aplicación de las políticas europeas de inmigración y asilo no hacen tal distinción, por lo que nos encontramos ante otro tipo de dinámica con unos intereses claramente definidos. El texto que nos presenta **Ángeles Solanes, profesora titular de la Universitat de València** analiza desde una perspectiva jurídica los efectos políticos y jurídicos de la no distinción entre la categoría de inmigrantes y refugiados introducidos por las políticas migratorias europeas. Tal y como señala la autora, las progresivas dificultades introducidas a través del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para solicitar el asilo desde los países de origen, al hacer que este necesariamente deba pedirse en el primer Estado al que llega el potencial solicitante, ha generado que en las fronteras se aglutinen tanto extranjeros en situación irregular como potenciales solicitantes de asilo (Pérez, 2011 y Solanes, 2015). La consideración, a priori, de todos ellos como pertenecientes a la primera categoría dificulta la mera presentación de la solicitud de asilo. Sin negar la dificultad para identificar a los refugiados, la autora señala que aun así existen, en todo caso, supuestos claros en los que la huida es consecuencia directa de una guerra y la posibilidad de vuelta al país de origen no es factible. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos en el ámbito internacional, en los últimos años ha persistido la confusión y la consideración prioritaria de que los flujos mixtos están integrados mayoritariamente por inmigrantes irregulares. De este modo, las fronteras europeas han producido un vasto espacio de ilegalidad y para combatirlo, se ha producido *una extensión, al ámbito del asilo, de medidas propias de una política de inmigración en cuanto control de fronteras*. La ausencia



de distinción hace que prácticas tan contestadas como las «devoluciones en caliente» afecten también a quienes podrían ser demandantes de asilo. De esta forma, la autora nos alerta de que el problema de los refugiados realmente es la crisis del asilo como derecho en Europa, por lo que es urgente su reivindicación para no sacrificar la obligación de protección internacional y así mantener otros logros, como la libre circulación.

La extensión de políticas de control migratorio al ámbito del asilo también ha tenido otras importantes consecuencias como la dificultad para identificar a menores solicitantes de asilo. El texto de **Sara Collantes, Sandra Astete y Cristina Junquera, de UNICEF**, aborda críticamente la problemática de la invisibilidad de la niñez en las políticas migratorias y de asilo en España trazando un análisis político-jurídico de la compleja problemática de los menores no acompañados o separados en el tránsito, que por su doble característica de ser refugiados y menores tienen mayor vulnerabilidad y se encuentran más expuestos a prácticas de violencia, explotación y abusos. El sistema de acogida no tiene en cuenta la situación particular que viven las niñas y los niños refugiados, evidenciando la necesidad que tienen de ser atendidos por personal especializado y la necesidad de una doble protección por ser niños y niñas, y víctimas de desplazamiento forzoso. En su análisis describen cómo el sistema de acogida y el de protección de menores no se relacionan en la práctica, ya que en la gestión del asilo, los niños son considerados como apéndices de sus padres y no se les tiene en cuenta a la hora de analizar la solicitud de asilo, solicitud que debería ser analizada individualmente, caso por caso, independientemente de la edad del y de la solicitante, denunciando al mismo tiempo la falta de un mecanismo de evaluación y determinación formal del interés superior del niño dentro del sistema de asilo. En el caso de menores acompañados por sus familias suelen obtener la protección internacional por la extensión familiar sin la realización de entrevistas individualizadas, lo que puede conllevar problemas porque muchos niños han sufrido persecuciones precisamente por serlo (reclutamiento forzoso, matrimonio infantil forzoso, la trata o la mutilación genital femenina). En el caso de menores no acompañados el sistema se fija en la infancia más que en el asilo.

Otro de los terribles efectos de la aplicación de las políticas de control migratorio en el ámbito del asilo, es la exclusión de las persecuciones por razones de género, salvo que las regulaciones nacionales las hayan previsto explícitamente. El texto de **Víctor Merino, profesor de Filosofía del Derecho en la Universitat Rovira i Virgili** se centra en este aspecto, y lamenta que nos encontremos ante una ocasión perdida para extender la protección del estatuto de refugiado a realidades como las de quienes se enfrentan a la violencia de género. Así, se aprecia un proceso irregular e impreciso que ha impedido el

fortalecimiento y la consolidación del régimen de asilo en el SECA. Amparadas en una lógica de control y fruto de la voluntad de los Estados para distinguir las experiencias de movilidad humana, la garantía de protección para aquellas demandas cuyas peticionarias alegan «métodos de persecución» relacionados con el género han tenido que superar un gran número de obstáculos y debilidades de un régimen en crisis, razón por la cual, persisten ciertas deficiencias en su tratamiento jurídico. Por todo esto, el autor propugna la inscripción del género como categoría jurídica válida y aplicable en el régimen de asilo para garantizar un acceso efectivo de estas refugiadas, como un motivo suficiente y autónomo capaz de equipararse al resto de motivos. Sin embargo, también es necesario evitar procesos y/o posiciones de victimización y desarrollar medidas atendiendo a las concepciones culturales y el «contexto biográfico» de los países de origen, sin caer en el diferencialismo culturalista entre unos y otros. También conviene atender a las «estrategias de supervivencia y vida» en el país receptor, para evitar visiones reduccionistas y victimizadoras de las refugiadas.

LA RESPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EUROPA

Si bien la situación de los refugiados está siendo trágica, y la UE no ha estado a la altura, también hemos asistido a dos importantes procesos en positivo. Por un lado, la deficiente respuesta de los Estados miembros ha contribuido a desplazar la acogida a las ciudades, promovida por la presión de la ciudadanía y la sociedad civil. Es cierto que los gobiernos locales en materia de inmigración y asilo no tienen, en el marco europeo, ningún papel. Pero han reclamado tenerlo, y eso podría suponer avanzar en una política de inmigración y asilo mucho más global y transversal. Por otro lado, la sociedad civil europea se ha movilizado con distintas acciones, prácticas y discursos con el objetivo de denunciar estas políticas y la falta de respuesta de la UE. Son emblemáticos los casos de Refugee Welcome en Alemania, Promaid, Bomberos en Accion y Proactiva Open Arms (pequeñas ONG españolas en Lesbos), la Red Solidaria de Acogida de Madrid, Rifugiati in familia (Italia) o el proyecto Mediterranean Hope, realizado por la Federación de las Iglesias Evangélicas en Italia financiado por la Iglesia Evangélica Valdés (Italia). Por este motivo, no hemos querido terminar este número monográfico sin recoger el trabajo que se realiza diariamente en diversos puntos europeos atendiendo a la población refugiada. El primero de ellos se basa en la colaboración de **Juan Pablo Arias**, antropólogo, con una ONG en el campamento de Katsikas en Grecia. A partir de un trabajo etnográfico llevado a cabo en abril del 2016, el autor aborda el papel de las categorizaciones étnicas de los refugiados en los campos, homologando las distintas experiencias y colectivos de personas desplazadas, migrantes y refugiados. El texto realiza una atenta y

profunda descripción del campamento: la estructura interna, las prácticas administrativas como la entrega de una tarjeta identificativa por cada unidad familiar, lo que ha generado tensiones, la división étnica y nacional donde la primera prima sobre la segunda, la gestión de la vida cotidiana, la salida, y el rol que juegan los distintos actores en la gestión y organización de este espacio.

Finalmente, **Alessandro Forina**, antropólogo y **Cristina Manzanedo**, abogada, abordan los principales fallos del sistema de asilo español partiendo de la experiencia directa de las personas solicitantes de asilo y refugiadas atendidas por la Red Solidaria de Acogida (RSA), un colectivo ciudadano nacido en Madrid a principios de septiembre de 2015 con el doble objetivo de apoyar a las personas solicitantes de asilo y refugiadas en tránsito por España y denunciar las fallas institucionales que empiezan en las fronteras, específicamente en los CETI de Ceuta y Melilla. A través de una detallada descripción de la RSA, el texto analiza las problemáticas, las dificultades y las necesidades que las personas refugiadas viven en carne propia, cotidianamente en el limbo del sistema de asilo español.

ALMUDENA CORTÉS, PROFESORA DEPARTAMENTO ANTROPOLOGÍA SOCIAL, UCM
ALESSANDRO FORINA, DEPARTAMENTO ANTROPOLOGÍA SOCIAL, UCM

Bibliografía

- ACNUR (2016): *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir*, ACNUR.
- AGAMBEN, G. (1995): *Homo sacer: Il potere sovrano e la vita nuda*. Torino: Giulio Einaudi.
- AGIER, M. (2005): «Ordine e disordini dell'umanitario. dalla vittima al soggetto politico». *Antropologia*, 5 (5), 49-65.
- ANDERSSON, R. (2015): «La olla a presión: Cómo la seguridad fronteriza sigue aumentando el caos», *Revista De Dialectología Y Tradiciones Populares*, 70 (2): 299-306.
- APDHA (2016): *Derechos humanos en la frontera sur 2016*, Sevilla: APDHA.
- ARENDRT, H. (2009) «Nosotros, los refugiados». En *Escritos judíos*. Barcelona: Paidós.
- BISET, E. (2012): «Tanatopolítica», *Nombres: Revista De Filosofía*, año XXI, noviembre, n.º 26: 245-274.
- CASTAÑEDA, H. *et al.* (2016): Virtual Issue: Refugees and im/migrants. Anthropology and human displacement: Mobilities, ex/inclusions, and activism, *American Ethnologist*.

- ESPINAR-RUIZ, E. (2010): «Migrantes y refugiados: Reflexiones conceptuales», *Universidad de Alicante. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz*.
- FASSIN, D. (2015). «La economía moral del asilo. reflexiones críticas sobre la “crisis de los refugiados” de 2015 en Europa». *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. 70, n.º 2, 277-290.
- FOUCAULT, M. (2003): *Hay que defender la sociedad*, Madrid: Ediciones Akal.
- FREEDMAN, J. (2015): *Gendering the international asylum and refugee debate*, Springer.
- GLICK SCHILLER, N. y SALAZAR, N. (2013): «Regimes of Mobility across the Globe», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 39, n.º 2, 183-200.
- GOODWIN-GILL, G. S. (2014): «The International Law of Refugee Protection», en *The oxford handbook of refugee and forced migration studies*, Elena Fiddian-Qasmiyeh et al. eds., 71 (1), 51-59.
- HARRELL-BOND, B. (2005): «L’esperienza dei rifugiati in quanto beneficiari d’aiuto», *Antropologia*, 5 (5): 15-48.
- HOLMES, S. M. y CASTAÑEDA, H. (2016): «Representing the “European refugee crisis” in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death», *American Ethnologist*, 43 (1): 12-24.
- KEARNEY, M. (2006): «El poder clasificador y filtrador de las fronteras» en Federico Besserer y Michael Kearney (editores), *San Juan Mixtepec. Una comunidad transnacional ante el poder clasificador y filtrador de las fronteras*, México D.F.: Casa Juan Pablos, Fundación Rockefeller, Universidad de California Riverside, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- LONG, K. (2013): «When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection», *Migration Studies*, 1 (1): 4-26.
- MBEMBE, A. y ARCHAMBAULT, E. F. (2011): *Necropolítica: Seguido de sobre el gobierno privado indirecto*, Melusina.
- SCHEEL, S. y RATFISCH, P. (2014): «Refugee protection meets migration management: UNHCR as a global police of populations», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 (6): 924-941.
- SCHUSTER, L. (2015): «Unmixing migrants and refugees», en *Routledge Handbook of Immigration and Refugee Studies*, ed. Anna Triandafyllidou 297.
- WOLF, E. (1982). *Europa y la gente sin historia*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Monografía

- 1** **De la crisis de los refugiados/as, a la crisis de Europa.**
Brigitte Espuche y Louis Imbert **23**
- 2** **La mal llamada «crisis de refugiados» en Europa: Crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo de la Unión Europea.**
Ruth Ferrero-Turrión y Gemma Pinyol-Jiménez **49**
- 3** **Fronteras de la crisis. Naufragios y ciudadanía en la Europa contemporánea.**
Andrea F. Ravenda **71**
- 4** **El reasentamiento de refugiados como instrumento de protección internacional y de responsabilidad compartida. El drama de Siria.**
Ignacio Uriarte Ayala **91**
- 5** **De los valores civilizatorios a las fronteras del miedo: la conversión mediática de los refugiados en un problema para la seguridad europea.**
Pedro Limón López y Laura Fernández de Mosteyrín **111**
- 6** **Indiferencia, fronteras morales y estrategias de resistencia.**
Daniel Buraschi y María José Aguilar Idáñez **127**
- 7** **Entre Schengen y Dublín: reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea.**
Ángeles Solanes Corella **149**
- 8** **El sistema de acogida español en una crisis con rostro de niño.**
Sara Collantes, Sandra Astete y Cristina Junquera **167**
- 9** **El Sistema Europeo Común de Asilo ante las demandas de asilo por razones de género.**
Víctor Merino Sancho **185**
- 10** **¿La crisis de los refugiados? Consecuencias humanas de las políticas de asilo europeas.**
Juan Pablo Aris Escarcena **203**
- 11** **«¡Todavía no!». Una perspectiva desde los refugiados.**
Cristina Manzanedo **223**



1

De la crisis de los refugiados/as, a la crisis de Europa

Brigitte Espuche

Coordinadora de la red euro-africana Migreurop
espuche@migreurop.org

Louis Imbert

Voluntario Migreurop en Málaga Acoge (España); estudiante de Máster en Derechos Humanos - Francia
imbert.louis@gmail.com

Fecha de recepción: 15/04/2016

Fecha de aceptación: 30/07/2016

Sumario

1. La construcción de una «crisis migratoria».
2. Pretexto de la intensificación de la guerra a los migrantes.
3. ... Reveladora de una Europa en crisis.

RESUMEN

En 2015, frente al éxodo y a los naufragios de miles de personas en busca de un lugar de acogida en Europa, esta persistió en el enfoque securitario.

Los dispositivos de bloqueo, tal como sus efectos sobre los migrantes, se reforzaron en las fronteras internas (Calais, Veintimilla, los Balcanes) y externas de la Unión Europea (UE) —ahora militarizadas (Operación Tritón de Frontex, EuronavforMed en el Mediterráneo, OTAN en el Mar Egeo, triple barrera a Ceuta y Melilla)—, pero también en los países de salida y de tránsito (Níger, Libia, Turquía), vía la externalización de sus políticas.

Lejos de toda solidaridad, y bajo el falaz pretexto de una «crisis migratoria», la UE intensificó su política represiva hacia los exiliados, en vigor desde hace más de 20 años, usando supuestas estrategias innovadoras (hotspots, reubicación) para proceder a la selección, al fichaje, al encierro y al retorno de los indeseables, contraviniendo a sus derechos y a las obligaciones internacionales de Europa.

Palabras clave:

Hotspots, selección, detención, control fronterizo, cierre de las fronteras, externalización, guerra a los migrantes.

**ABSTRACT**

In 2015, as it faced the exodus and deaths at sea of thousands of people seeking a safe haven, Europe persisted in pursuing a security-oriented approach.

The measures aimed at preventing crossings, as well as their impact on migrants, were reinforced at internal (Calais, Ventimiglia, Balkans) and external borders, which are now militarized (Frontex-led Operation Triton, EuronavforMed in the Mediterranean Sea, NATO in the Aegean Sea, triple fence in Ceuta and Melilla). This trend can also be observed in countries of departure and transit (Niger, Libya, Turkey), to which Europe has externalized its policies.

Far from any solidarity and under the false pretense of a «migration crisis», the EU has intensified its more than 20-year-old repressive policy towards exiles, pretending to use innovative strategies such as «hotspots» and relocation to sort, track, detain and deport individuals deemed undesirable, in violation of their rights and of international obligations.

Key words:

Hotspots, selection, arrest, border control, closure borders, externalization, war against migrants.



1 LA CONSTRUCCIÓN DE UNA «CRISIS MIGRATORIA»

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 1.000.504 personas llegaron a las puertas de Europa en 2015 (el 0,2% de la población total de la Unión Europea, UE)⁽¹⁾. Esta cifra multiplica por cuatro la de 2014, y, según la OIM, constituiría «el flujo más importante [de migrantes] desde la segunda guerra mundial».

En 2015, también fallecieron más de 3.700 personas al intentar atravesar el mar Mediterráneo, es decir más de 10 personas al día. Además, el aumento de las llegadas se debe a la persistencia de situaciones de conflicto en numerosas regiones del mundo (Oriente Medio y Próximo, África). De hecho, la intensificación de los movimientos migratorios hacia Europa era una realidad desde hace varios años. Así que era previsible y evitable esta «crisis». Por último, está lejos de revestir el carácter «inédito» y «excepcional» que le prestan los responsables políticos. Basta volver a los años 1990 para encontrar llegadas igualmente numerosas.

2 PRETEXTO DE LA INTENSIFICACIÓN DE LA GUERRA A LOS MIGRANTES

Lejos de provocar un cambio de las políticas migratorias, la «crisis» parece haber generado un repliegue xenófobo que justifica mantener e intensificar políticas europeas con un enfoque «securitario» hacia los migrantes. Esto se ha legitimado en el Plan de Acción de abril de 2015 de la UE, al proponer «acciones inmediatas en respuesta a la situación de crisis en el Mediterráneo», pero se centra, en realidad, en aumentar la vigilancia de las fronteras, detener a los «traficantes», fichar de manera masiva a las personas en migración, expulsar de forma veloz a más personas, y, por último, profundizar la externalización de los controles migratorios para contener mejor los movimientos hacia Europa.

2.1. El enfoque «hotspot»: ¿Medios innovadores al servicio de una lógica represiva?

Frente a las «tragedias migratorias» en el mar y a la «crisis», las autoridades han implementado una serie de medidas y dispositivos hacia una mejor

(1) OIM, 22 de diciembre de 2015, <https://www.iom.int/es/news/mas-de-un-millon-de-migrantes-y-refugiados-han-llegado-europa-en-2015-informo-la-oim>.



«gestión de la inmigración». Desde la «acogida» a la identificación y selección, pasando por la «securitización» creciente y la externalización de las fronteras europeas, se consolida una lógica represiva que sigue prevaleciendo en las políticas migratorias europeas.

A) LA «ACOGIDA»: LA REUBICACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

La reubicación fue presentada por la Comisión europea en septiembre de 2015 como una primera respuesta urgente a la «crisis migratoria». Consiste en repartir en dos años a 160.000 solicitantes de asilo llegados a Grecia o Italia después del 15 de abril de 2015 entre los Estados de la UE. Pero está únicamente abierta a las nacionalidades que hayan alcanzado el 75% de las concesiones del estatuto de refugiado según Eurostat dentro de los países de la UE.

La reubicación permite derogar al reglamento de Dublín, que imputa la responsabilidad del examen de la solicitud de asilo al país de primera llegada, salvo excepciones. Basado en el artículo 78-3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el sistema de reubicación es jurídicamente vinculante. Sin embargo, depende en la práctica de la buena voluntad de los Estados. Ahora bien, a fecha de 1 de septiembre de 2016, de los 160.000 solicitantes de asilo inicialmente previstos, menos de 5.000 personas habían sido reubicadas (3.453 desde Grecia y 1.020 desde Italia⁽²⁾), representando una cifra irrisoria respecto al objetivo marcado en dos años.

No obstante, el número de solicitantes de asilo (160.000 personas) que se consintió reubicar en dos años entre 28 Estados miembros, no puede considerarse un impulso de solidaridad. Sobre todo, si tenemos en cuenta que la UE tiene una población de cerca de 510 millones de habitantes, que los países vecinos de Siria acogen a más de cuatro millones de refugiados sirios, y que más de un millón de personas desplazadas alcanzaron Europa en 2015. Aun así, los Estados miembros no cumplen sus magros compromisos.

El escuálido mecanismo de reparto resulta un fracaso total por varias razones.

La primera se debe a la falta de voluntad política de los Estados miembros. A fecha de 14 de julio de 2016, Austria, Dinamarca, Hungría, Polonia y Eslovaquia no habían reubicado a ningún solicitante de asilo. Bulgaria, Croacia y la República Checa habían reubicado a menos de diez solicitantes cada uno. Polonia revocó su compromiso tras los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París. Hungría y Eslovaquia han anunciado públicamente su intención de recurrir la decisión del Consejo europeo sobre las reubicaciones. Hungría tam-

(2) Comisión Europea, Informe sobre reubicación y reasentamiento, 1 de septiembre de 2016, <http://urlz.fr/41PA>.



bién está organizando un referéndum nacional sobre el asunto para el 2 de octubre de 2016. Sin embargo, no están mejor acogidos en Europa del Oeste. Por ejemplo, a esa fecha, España solo había reubicado a 305 personas⁽³⁾

Segundo, el fracaso de las reubicaciones se debe a que no se toma en cuenta entre los criterios de reparto, la voluntad, o incluso las circunstancias de los solicitantes, como, por ejemplo, los idiomas hablados, las redes de solidaridad (familia y comunidad nacional) y las oportunidades económicas. En efecto, las personas tienden a reubicarse por sí solas en países donde piensan poder integrarse mejor. Tercero, el sistema de reubicación está basado en la idea falsa de que los sistemas de asilo de los Estados europeos son equivalentes. Sería el caso si existiera un verdadero régimen de asilo europeo común. Sin embargo, existen diferencias importantes entre los Estados en términos de condiciones de acogida de los solicitantes de asilo, de procedimientos y de criterios de otorgamiento del estatuto de refugiado. Estas experiencias han demostrado que es sumamente inútil imponer autoritariamente un lugar de residencia.

Pese a ello, las instituciones europeas debaten actualmente la adopción de un reglamento de Dublín IV que se basaría en cuotas obligatorias. Todo esto a pesar de que la iniquidad y la ineficacia del sistema de Dublín en plena «crisis migratoria» hicieron que se implementara el sistema de reubicación para redistribuir las responsabilidades entre los miembros de la UE. En efecto, imponer a los países de primera llegada a la UE la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo es profundamente injusto, tanto para los países que tienen fronteras exteriores de la UE, sobre los que descansa gran parte de la responsabilidad, como para los solicitantes de asilo, a los que se les niega la libre elección de su futuro país de acogida y se les coloca en condiciones de desigualdad en términos de acogida y del examen de su solicitud de asilo. Pero lejos de extraer lecciones del fracaso tanto del reglamento de Dublín III como del dispositivo de reubicación, la UE está valorando consolidar este mecanismo injusto y deficiente.

Parecería que, en realidad, lo que busca la UE con este mecanismo es luchar contra los movimientos llamados «secundarios», es decir, los desplazamientos de solicitantes de asilo de un Estado miembro a otro, sobre todo a Alemania o Suecia, considerados como más atractivos. Pero además, la reubicación traduce la obsesión de deshacerse lo más rápido posible de los que no cumplen los requisitos para ser reconocidos como refugiados, es decir, personas a las que se les categoriza de entrada como «inmigrantes económicos» y que, a los ojos de los Estados miembros, no tienen una razón válida para permanecer (o incluso venir) a Europa, excluyéndoles y criminalizándoles. Para las autorida-

(3) <http://seenthis.net/messages/507612>



des, se trata de contener al máximo la entrada en el territorio europeo de estos migrantes, confinándolos a su lugar de llegada mientras se determine si tienen una necesidad legítima de protección.

B) IDENTIFICACIÓN Y SELECCIÓN: LOS *HOTSPOTS*

En paralelo del sistema de reubicación, y con fines de selección de los «flujos migratorios» entre «migrantes económicos» y solicitantes de asilo, la UE implementa el enfoque «*hotspot*». Esta terminología, que tiene origen en el vocabulario policial estadounidense⁽⁴⁾, se refiere al dispositivo de identificación y selección de los migrantes en las fronteras exteriores de la UE. Se han abierto nueve centros llamados «*hotspots*» en Italia y Grecia. El objetivo oficial es proporcionar una ayuda inmediata a los países llamados de «primera línea», facilitando la identificación de los recién llegados, para reubicarlos hacia el Norte, examinar la solicitud de asilo *in situ* o expulsarlos hacia el Sur. La ayuda de la UE consiste en el despliegue de agentes de Frontex, de Europol y de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. La identificación de las personas se hace sobre todo gracias a una selección según la nacionalidad, vulnerando así el artículo 3 de la Convención de Ginebra que prohíbe de manera expresa cualquier discriminación basada en el país de origen durante el examen de las solicitudes de asilo. Este dispositivo de selección pronto empezó a funcionar de manera coercitiva y evolucionó hacia la privación de libertad. Esto ha supuesto el uso de centros de retención en las islas griegas, incrementado tras la declaración de 18 de marzo de 2016 entre la UE y Turquía. Esta medida fue criticada por numerosas organizaciones de la sociedad civil y por órganos de las Naciones Unidas⁽⁵⁾. Además, este dispositivo prioriza la toma de huellas de manera sistemática, para todos, lo que confirma que el enfoque «*hotspot*» busca establecer el fichaje y la trazabilidad de las personas en migración.

Identificación, selección y detención de las personas llegadas a las fronteras. Nada nuevo aquí. Más allá de las novedades semánticas, este dispositivo de selección y privación de libertad ya existía en las fronteras nacionales de los Estados miembros. Los *hotspots* se parecen a «zonas de tránsito» europeas, donde los derechos de los migrantes se ven aniquilados. Así, las islas griegas consisten en un verdadero archipiélago carcelario. No solo cualquier persona (incluyendo los menores) puede estar detenida hasta 25 días, sino también se expiden documentos de identidad que les prohíbe el acceso al continente europeo desde las islas durante el tiempo necesario para el examen de sus solicitudes de asilo. Las condiciones de detención y el carácter arbitrario de

(4) MIGREUROP, 21 de julio 2015, <https://blogs.mediapart.fr/migreurop/blog/200715/avec-les-hotspots-l-ue-renforce-sa-politique-de-refoulement-des-boat-people>.

(5) Le Monde, http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/05/16/l-onu-reclame-la-fin-des-detentions-de-migrants-en-grece_4920442_3214.html.

la detención (acceso limitado, a veces inexistente, a una asesoría jurídica y a un intérprete) fueron denunciados por la organización Human Rights Watch y fueron el objeto de varios recursos ante el Tribunal europeo de los DDHH⁽⁶⁾.

c) CONTROL O SEGURIDAD INCREMENTADA DE LAS FRONTERAS

En paralelo a la reubicación y los *hotspots*, los Estados miembros intentan impermeabilizar al máximo las fronteras europeas de la UE, siguiendo una lógica de contención de los movimientos migratorios hacia Europa. Para ello la UE da un paso más en la militarización de las fronteras.

Militarización de las fronteras exteriores para parar a los migrantes

Tras el naufragio de 336 personas en el Mediterráneo en 2013⁽⁷⁾, la Marina italiana lanzó la operación militar-humanitaria *Mare Nostrum* con una duración limitada. Un año después, en noviembre de 2014, considerada como demasiado costosa y poco disuasiva para los migrantes, fue sustituida por la operación de vigilancia *Tritón*, coordinada por la agencia europea Frontex. Menos ambiciosa que *Mare Nostrum*, que se extendía hasta las costas libias⁽⁸⁾ y rescató cerca de 160.000 personas, *Tritón* responde en realidad a las verdaderas prioridades de Europa, es decir el control de las fronteras. Con equipamiento y recursos menos importantes que *Mare Nostrum*, la operación se limita a las aguas territoriales europeas y no tiene los recursos ni el mandato para proceder a operaciones de rescate⁽⁹⁾, tal como señala el director de la agencia Frontex: «Tritón no puede ser una operación de búsqueda y salvamento, tampoco es su mandato y, según mi punto de vista, tampoco es el de la UE»⁽¹⁰⁾. Según él, esto generaría un «efecto llamada» y entonces habría travesías más peligrosas: «Aumentar los recursos de salvamento solo animaría a los migrantes desesperados a arriesgarse en el mar».

Como era lógico⁽¹¹⁾, este cambio de rumbo tuvo consecuencias dramáticas para las personas en riesgo en el mar⁽¹²⁾. Después de dos naufragios conse-

(6) GISTI, 25 de junio de 2016, <http://www.gisti.org/spip.php?article5414>.

(7) BBC Mundo, 3 de octubre de 2013: «Al menos 130 inmigrantes muertos en Lampedusa» http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/10/131003_ulntot_italia_inmigrantes_lampedusa.shtml.

(8) La zona de operación de *Tritón* incluye las zonas de la operación *Hermes* (al sur de Sicilia y cerca de las islas de Lampedusa y Pantelleria) y *Aeneas* (en las costas de la Calabria y de la Apulia).

(9) Sin embargo, la agencia Frontex tiene que respetar el derecho internacional marítimo, que obliga rescatar a cualquier embarcación en peligro (Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho marítimo de 1982, Convención internacional de 1974 para la seguridad de la vida humana en mar, Convención internacional de 1979 sobre búsqueda y salvamento marítimos).

(10) The Guardian, 22 de abril de 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/22/eu-borders-chief-says-saving-migrants-lives-cannot-be-priority-for-patrols>.

(11) LORENZO PEZZANI, C. H. (2016): «Muertes durante rescates: los efectos colaterales de la ausencia de asistencia en mar por los policiales europeos», <https://deathbyrescue.org>.

(12) El Periódico, 20 de abril de 2015, <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/fracaso-cantado-4114780>.



cutivos en abril 2015⁽¹³⁾, la UE propuso una vez más el fortalecimiento de los medios de vigilancia de Frontex.

La Comisión Europea decidió así triplicar los presupuestos de las operaciones *Tritón* y *Poseidón* (26 millones de € más). El coste de la operación *Tritón* pasó de 2,9 hasta 9 millones €/mes (es decir el coste diario de *Mare Nostrum*) con la participación de 21 Estados proporcionando recursos humanos (65 agentes) y técnicos (cuatro aviones, un helicóptero, cuatro patrullas en alta mar, un barco de patrulla costera, dos patrullas costeras).

Pero «vigilar» no es «velar por». Más de un año después del anuncio del fortalecimiento de los medios de control de Frontex, la cifra de personas desplazadas no ha disminuido y la de personas migrantes fallecidas en el mar ha aumentado.

A pesar de esta constatación, y para defender mejor el espacio Schengen, la Comisión europea propuso en diciembre de 2015 ampliar el mandato de Frontex, para convertirla en el verano 2016 en un cuerpo europeo de guardas fronterizos. Se le ha dotado de más recursos y prerrogativas⁽¹⁴⁾ con una misión ampliada substancialmente (lucha contra la inmigración irregular, el crimen transfronterizo y el terrorismo) y territorialmente (fronteras exteriores y Estados miembros).

Sin embargo, la decisión de la UE de fortalecer los recursos de la agencia siempre tuvo como consecuencia desviar las rutas migratorias, cada vez más peligrosas y mortales, y bloquear lejos de las fronteras europeas a las personas que desean llegar a la UE, aunque signifique exponerlas a violaciones de derechos en países de donde no pueden salir.

Desde hace diez años, Frontex se ha ido reforzando sin ningún tipo de control independiente y sin ningún mecanismo eficaz para poder establecer su responsabilidad en caso de violación de derechos humanos⁽¹⁵⁾.

Militarización del mar en nombre de la lucha contra los pasadores

Se emprendieron también en el mar Mediterráneo operaciones militares para luchar contra los «traficantes». La primera es la operación naval EUNAVFOR MED, rebautizada «Sofía» en septiembre del 2015, lanzada por la UE entre Italia y Libia el 22 de junio de 2015, por un mandato inicial de un año. Esta operación tenía como objetivo «desmantelar el modelo económico de las

(13) El País, «700 inmigrantes desaparecidos tras hundirse su barco en aguas libias», 19 de abril de 2015, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/19/actualidad/1429431225_038632.html.

(14) Frontexit, 31 de mayo de 2016, <http://www.frontexit.org/fr/actus/item/780-les-deputes-europeens-s-appretent-a-voter-pour-la-creation-d-une-nouvelle-agence-frontex-un-deni-des-droits-humains>.

(15) Frontexit, diciembre de 2015, <http://www.frontexit.org/fr/docs/73-les-10-cadeaux-empoisonnes-de-frontex-pour-son-10eme-anniversaire/file>.



redes de tráfico de clandestinos y de trata de seres humanos»⁽¹⁶⁾ y recopilar informaciones sobre las redes de traficantes a lo largo de las costas libias (Fase 1 lanzada el 22 de junio 2015), intervenir en alta mar para «inspeccionar, registrar, parar y desviar» las embarcaciones sospechosas de trata de seres humanos (Fase 2A lanzada el 7 de octubre 2015), y por fin dismantelar las redes, sea por medio de actuaciones en las aguas territoriales libias (Fase 2B que necesita el acuerdo de Libia o de las Naciones Unidas) o por puntuales operaciones en tierra en territorio libio (Fase 3).

A 31 de diciembre de 2015, la operación «Sofía» había permitido detener a 47 pasadores y la inspección y destrucción de 64 barcos⁽¹⁷⁾. En julio de 2016, la operación contaba con el apoyo de 24 Estados miembros, y disponía de cinco barcos, tres helicópteros y tres «recursos aéreos»⁽¹⁸⁾.

Esta operación, que ha tenido poco éxito a la vista de los resultados, implica riesgos para los migrantes y vulnera el derecho internacional, especialmente el derecho de asilo. Además ¿cómo distinguir a un «traficante» de un migrante en un barco en alta mar a la hora de abordarlo, o de «neutralizarlo»? Nótese que el Consejo europeo ya había contemplado los «riesgos de daños colaterales incluyendo la pérdida de vidas humanas» en el marco de la implementación de esta intervención armada en el mar⁽¹⁹⁾.

Por otra parte, las operaciones militares se orientan a destruir las embarcaciones y por lo tanto, no son apropiadas para el rescate. Los hechos demuestran que son a menudo las embarcaciones civiles —marina mercantil o barcos de ONGS— quienes rescatan a los migrantes en peligro en mar. Al destruir los barcos, único recurso para cruzar el mar Mediterráneo a falta de vías legales de acceso, estas operaciones militares impiden a las personas que necesitan protección llegar a las costas europeas y solicitar refugio.

Se teme que dichas operaciones militares, oficialmente destinadas a «luchar contra los traficantes», representen en realidad un nuevo obstáculo para las personas en migración.

Las rutas migratorias cambiaron a finales de 2015, privilegiando el Mediterráneo oriental en lugar del Mediterráneo central. Para combatir esta nueva

(16) DECISIÓN (PESC) 2015/972 DEL CONSEJO de 22 de junio de 2015 por la que se pone en marcha la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0972&from=FR>.

(17) Informe (junio-diciembre de 2015) sobre la operación EUNAVFORMED, 22 de diciembre de 2015, <https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EEAS/EEAS-2016-126.pdf>.

(18) Ficha de información sobre la misión EUNAVFORMED, 1 de julio de 2016, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_fr.pdf.

(19) WIKILEAKS, 25 de mayo de 2015, <https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EUMC/eu-military-refugee-plan-EUMC.pdf>; WIKILEAKS, 25 de mayo de 2015, <https://wikileaks.org/eu-military-refugees/PMG/eu-military-refugee-plan-PMG.pdf>.



ruta, la OTAN, a petición de Alemania, Grecia y Turquía⁽²⁰⁾, lanzó una segunda operación militar el 11 de febrero de 2016 en el mar Egeo entre Grecia y Turquía. El objetivo oficial de esa operación es luchar contra las redes de traficantes y llevar acciones de «inteligencia», pero, en realidad, la OTAN se unió a las tareas de vigilancia de las fronteras europeas, ya que está encargada de realizar «actividades de reconocimiento, de seguimiento y de vigilancia en aguas territoriales griegas y turcas, así como en aguas internacionales». Los buques de la OTAN intercambian informaciones con las autoridades griegas y turcas, así como con la agencia Frontex. Se supone que no deben interceptar embarcaciones con destino a Grecia, pero existe el temor de que realicen devoluciones hacia Turquía, violando así el principio de no devolución en el caso de solicitantes de asilo⁽²¹⁾.

El 20 de junio de 2016 el Consejo de la UE prorrogó el mandato de la OTAN en el mar Egeo hasta el 27 de julio de 2017. Además, se añadieron dos prerrogativas más: la puesta en marcha del embargo de la ONU sobre las armas en alta mar a lo largo de las costas libias, y la formación de los guardas fronterizos libios y de la marina libia⁽²²⁾.

La intervención de la OTAN en aguas territoriales europeas integra de manera definitiva la cuestión migratoria en el ámbito de la Defensa, al tipificarla como una amenaza⁽²³⁾. Es particularmente representativa de la guerra desarrollada por Europa en contra de civiles en migración en un contexto cada vez más militarizado, ya que los Estados miembros no luchan en contra de traficantes, sino en el fondo, en contra de los migrantes y solicitantes de asilo⁽²⁴⁾. Más allá, del interés estratégico, en términos geopolíticos, de contar con la presencia de la OTAN en el Mediterráneo en el contexto actual, esas operaciones son en realidad inútiles. Por una parte, el cierre de las fronteras europeas y las políticas migratorias represivas incrementan la mortalidad migratoria y dan grandes beneficios a los pasadores de fronteras y otros traficantes. La mejor forma de combatirlos es abriendo vías migratorias legales y seguras. Por otra parte, lejos de solucionar la cuestión de los traficantes,

(20) OTAN, julio de 2016, http://www.nato.int/nato_static_fi2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-aegean-sea-fr.pdf.

(21) ACNUR, 8 de marzo de 2016, <http://www.acnur.org/noticias/noticia/reaccion-de-acnur-a-la-declaracion-de-los-jefes-de-estado-de-la-ue-y-del-gobierno-de-turquia-de-7-de-marzo/>.

(22) DECISIÓN (PESC) 2016/993 DEL CONSEJO de 20 de junio de 2016 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0993&from=FR>.

(23) «L'OTAN en mer Egée – une manœuvre qui a eu le temps de mûrir». Artículo de Yerasimos Livitsanos, publicado en el "Unfollow" de marzo 2016, traducido por Baptiste Dericquebourg: <http://unfollow.com.gr/print-edition/29186/>; <http://blogs.mediapart.fr/baptiste-dericquebourg/blog/050416/lotan-en-mer-egee-une-maneoeuvre-qui-en-le-temps-de-murir-traduction>

(24) MIGREUROPE, 10 de agosto de 2015, <https://blogs.mediapart.fr/migreurop/blog/100815/il-s-agit-d-une-guerre-aux-migrants-pas-de-la-fatalite-ou-de-la-responsabilite-des-passeurs-0>.

este tipo de operación solo tiene como consecuencia desplazar sus actividades cada vez más lejos. Por último, en ningún caso frenan las llegadas de migrantes, ya que estos buscarán otras vías terrestres o marítimas más peligrosas, como se desprende del aumento de las llegadas «irregulares» al territorio de la UE, proporcional al fortalecimiento de los dispositivos europeos de control de fronteras y de disuasión.

Militarización de la gestión de la inmigración en Europa y más allá

La militarización de la «gestión de la inmigración» en el territorio y en las fronteras de los Estados miembros impacta también a los Estados «terceros». Podemos subrayar así el papel de las fuerzas armadas en la gestión de las fronteras en Hungría, Croacia, Macedonia, o en Eslovenia, y en las fronteras de Italia y de Grecia, en los *hotspots*.

Lejos de Europa, en la región del Sahel, las operaciones militares europeas de lucha contra el crimen transfronterizo y el terrorismo son un recurso más para cortar las rutas migratorias, con el consiguiente riesgo de instrumentalizar el enfoque de la seguridad y de desestabilizar aún más la sub-región. Roma desarrolló así la idea de que se pudiera controlar las fronteras africanas, sobre todo sahelianas, con el apoyo de misiones como Eucap Sahel, lanzada en 2012⁽²⁵⁾. En su plan llamado «Migration compact» —propuesto a la Comisión europea en abril de 2016— Italia tiene como objetivo concluir acuerdos entre la UE y algunos países africanos para intercambiar ayudas de cooperación a cambio de una mayor lucha contra la inmigración «irregular»⁽²⁶⁾.

Este proceso de contención se extiende también a las fronteras internas de Europa.

Cierre de las fronteras interiores

Aunque se supone que el territorio de la Unión es un espacio de libre circulación de las personas (Schengen), varios Estados miembros decidieron cerrar sus fronteras frente a la llamada «crisis migratoria». Así, Alemania, Austria, Eslovaquia, Hungría, Croacia, República Checa, Bélgica, Francia, Noruega, Dinamarca, y Suecia, restablecieron en 2015 y 2016 controles en sus fronteras nacionales⁽²⁷⁾ en nombre de la protección de la soberanía nacional y de la integridad del espacio Schengen. En el Este, los Estados empezaron a construir

(25) Misión civil Eucap Sahel Niger 2012 – Ver : https://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet_eucap_sahel_niger_fr.pdf – Ver también las conclusiones del Consejo sobre el plan de acción regional a favor del Sahel para 2015-2020.

(26) «Migration Compact: contribución para una estrategia europea para externalizar el control de las fronteras», http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf.

(27) Toute l'Europe, 23 de mayo de 2016, <http://www.touteleurope.eu/actualite/schengen-la-carte-des-controles-aux-frontieres-nationales.html>.



nuevos muros y alambradas⁽²⁸⁾: entre Austria y Eslovenia, entre Grecia y Macedonia, pero también entre Hungría, por una parte, y Serbia y Croacia, por otra. Austria también anunció su intención de construir una valla con su frontera italiana, donde ya fueron reforzados los controles.

Y eso aunque el director de Frontex recuerda que «los Estados miembros tienen que entender que, en lugar de desplegar centenares de policías en sus fronteras nacionales, sería más útil enviarles en las fronteras exteriores. La verdadera frontera de Francia esta en Veintimilla pero también en Lampedusa, en Lesbos, en Melilla»⁽²⁹⁾.

D) ALEJAMIENTO DE LOS MIGRANTES O LA COLABORACIÓN CON LOS PAÍSES TERCEROS EN LA CONTENCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

Con esta misma lógica, la UE está consolidando el desplazamiento de sus fronteras externalizando su política migratoria, especialmente al obtener la colaboración de países terceros. El objetivo es retener a los potenciales migrantes impidiendo su salida a Europa. La Agenda europea en el ámbito migratorio subraya así que «la colaboración con los países de origen y de tránsito es imprescindible». En el plan de acción de la UE en el ámbito del retorno del 9 de septiembre de 2015⁽³⁰⁾, la Comisión europea se comprometió a abrir nuevas negociaciones sobre los acuerdos de readmisión con países de origen claves, además de los 17 acuerdos ya concluidos y de la veintena de procesos de negociación abiertos⁽³¹⁾. De hecho, la política de externalización no es nueva, pero se intensifica en respuesta a la «crisis migratoria» y la UE se centra en países y regiones particulares⁽³²⁾.

En 2014, la UE ya había firmado con Turquía un acuerdo de readmisión. El 29 de noviembre de 2015, se adoptó un plan de acción común por las dos partes, para negociar una cooperación más estrecha. En este marco, Europa espera de Turquía que se comprometa a impedir las salidas de migrantes desde sus costas hacia Grecia, a cambio de contrapartidas financieras, políticas y diplomáticas. El 18 de marzo 2016, el Consejo europeo (jefes de gobierno y de Estado

(28) Numerosas vallas ya existen desde hace mucho tiempo en las fronteras exteriores de la UE, por ejemplo, entre España y Marruecos (Ceuta y Melilla), Grecia y Turquía (a lo largo del río Evros) o entre Francia y Reino Unido en Calais. Una valla está en construcción entre Turquía y Bulgaria.

(29) L'Alsace, «Fabrice Leggeri», director: 5 de octubre de 2015, <http://www.lalsace.fr/actualite/2015/10/05/fabrice-leggeri-directeur-ni-europe-forteresse-ni-europe-passeoire>.

(30) COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Plan de Acción de la UE en materia de retorno 9 de septiembre de 2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_es.pdf.

(31) http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm.

(32) MIGREUROPE, <https://blogs.mediapart.fr/migreurop/blog/150715/guerre-aux-migrants-larme-de-externalisation> Mediapart, 15 de julio de 2015.

de los 28 Estados miembros) y Turquía, concluyeron un «arreglo» que prevé el retorno hacia Turquía de todas las personas en migración llegadas a las islas griegas a partir del 20 de marzo, incluyendo los solicitantes de asilo para quienes Turquía fue considerada un país seguro. Además, por cada sirio retornado a Turquía, otro sirio será reubicado en Europa desde Turquía (principio del uno por uno / con un tope de 72.000 personas)⁽³³⁾. Por otro lado, Turquía tiene que vigilar y prevenir la apertura de nuevas rutas migratorias hacia Europa desde su territorio. A cambio, Europa se compromete en financiar la acogida de los refugiados sirios en Turquía (3.000 millones de euros suplementarios), acelerar la liberalización del régimen de visados para los nacionales turcos y abrir nuevos capítulos de negociaciones en el proceso de adhesión de Turquía a la UE.

La cooperación UE-Turquía, estratégica en el cierre de las rutas migratorias hacia Europa, parece replicar otros modelos. En primer lugar, el modelo español, basado desde los años 90 en la estrecha colaboración con Marruecos en la frontera sur de España. Luego, la colaboración entre Italia y la Libia del coronel Khadafi en 2008, que permitió la intercepción y devolución sistemática de miles de migrantes hacia Libia, hasta que esas prácticas fueran condenadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Hirsi y otros c. Italia*)⁽³⁴⁾.

Del mismo modo, Europa busca intensificar la cooperación con África⁽³⁵⁾. Aunque el artículo 13 del acuerdo de Cotonou de 2000 obliga teóricamente a los países africanos a firmar acuerdos de readmisión con la UE, en realidad, Europa tiene dificultades para negociar estos compromisos. En noviembre de 2015, la UE organizó la cumbre de La Valeta, con el objetivo de incitar los países africanos a contribuir más activamente en los controles migratorios⁽³⁶⁾. En este contexto, la UE ha desembolsado un fondo financiero de urgencia de 1,8 mil millones de euros, que vincula peligrosamente la ayuda al desarrollo con la lucha contra la inmigración «irregular» y la seguridad, y la lucha contra el terrorismo.

Siguiendo la misma lógica, Italia propuso en abril de 2016 a la Comisión Europea, el plan «*Migration Compact*», como vimos anteriormente. En junio de 2016, una comunicación de la Comisión⁽³⁷⁾ propone intensificar la cooperación

(33) En julio de 2016, ya 511 sirios fueron readmitidos en la UE desde Turquía en el marco del acuerdo UE-Turquía del 18 de marzo de 2016.

(34) *Hirsi Jamaa y otros c. Italia* – Tribunal europeo de los DDHH, 23 de febrero de 2012, <http://urlz.fr/3QiG>.

(35) Arci, «*Documento de análisis : Las etapas del proceso de externalización del control de fronteras en África, de la Cumbre de la Valeta a hoy*», junio 2016, http://www.integrationarci.it/wp-content/uploads/2016/06/externalisation_docanalyse_ARCI_FR.pdf.

(36) Migreurop, «*Cumbre euro-africana de La Valeta (Malta, 11-12 de noviembre 2015): La UE constriñe sus vecinos a apoyar su política de no hospitalidad*», 12 noviembre de 2015, <http://www.migreurop.org/article2651.html>.

(37) Comisión Europea, «*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo y el Banco europeo de inversiones sobre el establecimiento un nuevo marco para la colaboración con países terceros bajo la Agenda europea sobre Migraciones*», 7 junio 2016, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation->



con los países africanos a través de una importante dotación de fondos a través de la cooperación para el desarrollo, destinados en realidad a mejorar el control de fronteras y a facilitar la readmisión de las personas en migración.

En vista de estos elementos, está claro que contrariamente a los anuncios de los gobiernos europeos, la prioridad en el seno de la UE frente al éxodo y los naufragios de miles de personas no ha sido el salvamento de los exiliados, la apertura de vías legales y seguras de paso, o la acogida en Europa. Bajo el pretexto de evitar «nuevos dramas de la migración», la UE ha lanzado en realidad un conjunto de medidas dirigidas a reforzar los obstáculos de acceso al territorio europeo, desembocando en violaciones masivas de derechos fundamentales, en nombre de la lucha contra la inmigración irregular y los traficantes.

2.2. El impacto del enfoque «hotspot»

Frente a la «crisis migratoria», la UE ha elegido deliberadamente aplicar una política de control con un carácter policial y militar que tiene como consecuencia la muerte de miles de personas obligadas a poner sus vidas en peligro, a falta de visados u otras vías legales que les permitan ejercer su derecho a salir de su país, o a sufrir un arresto domiciliario en países «terceros», que aceptan que la UE cierre sus fronteras.

A) PRIMACÍA DEL CONTROL SOBRE EL SALVAMENTO Y LA ACOGIDA

Sin duda, la «crisis» podría haber sido evitada si la UE hubiese decidido llevar a cabo una política de acogida organizada y ambiciosa a la altura de la situación humanitaria desastrosa en el mundo. Pero bajo el pretexto de «evitar las muertes en el mar», la UE ha reforzado la inaccesibilidad a su territorio en respuesta al éxodo y a los naufragios de miles de personas consideradas todas, *a priori*, como «clandestinas» e indeseables, desdeñando así los posibles refugiados.

Sin embargo, según las cifras oficiales⁽³⁸⁾, la mayoría de personas llegadas en 2015 a las costas mediterráneas provenían del Cuerno de África (Somalia, Eritrea), Siria, Afganistán e Iraq. En aplicación de las convenciones internacionales ratificadas por los Estados europeos, tienen *a priori* el derecho a acceder a alguno de ellos para poder solicitar, incluso obtener, protección internacional. Pero los responsables políticos europeos se niegan a día de hoy a acoger a las

package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf.

(38) Carta de Roma, 31 de mayo de 2016: «Desembarcos en Italia en 2016: algunos datos que refutan el alarmismo», <http://www.cartadiroma.org/news/slider/gli-sbarchi-italia-nel-2016-dati-smentire-lallarmismo/>.

personas en busca de protección, acogidas por la mayoría en países del Sur⁽³⁹⁾. Las autoridades europeas intentan incluso frenar las llegadas, a pesar de una situación humanitaria extremadamente alarmante tanto en Oriente Próximo (Siria, Iraq, Afganistán) como en África Subsahariana (Sudán, Eritrea, Somalia, Nigeria, República Centroafricana).

Una de las primeras dificultades para los migrantes es obtener un visado para acceder a un país europeo. Peor aún, dispositivos como el visado de tránsito aeroportuario⁽⁴⁰⁾ impuesto a los sirios por una docena de Estados de la UE⁽⁴¹⁾, con el fin de restringir el acceso a las fronteras aéreas, constituyen un obstáculo para el derecho de asilo. Se impide a estas personas poder registrar una solicitud de asilo en los aeropuertos europeos⁽⁴²⁾ y así entrar legalmente en Europa.

Es evidente que si las personas en migración obtuvieran visados y pudieran viajar a Europa con total seguridad, no arriesgarían sus vidas, por vías terrestres o marítimas, pagando sumas astronómicas a los traficantes, convertidos en actores necesarios para su salvación.

Más allá de la concesión de visados, los Estados europeos podrían haber tomado la decisión de crear corredores humanitarios para facilitar el paso seguro de civiles en peligro. Incluso podrían haber decidido activar -por primera vez- la Directiva europea sobre la protección temporal, prevista en caso de llegadas masivas de personas que huyen de países en conflicto, totalmente aplicable al caso sirio desde 2011.

Pero no fue así. Se prefirió aumentar la asignación de recursos a Frontex, con el objetivo de reforzar el control fronterizo, lo que muestra claramente que la protección de vidas humanas y la acogida no son las prioridades de las políticas europeas.

B) UNOS DISPOSITIVOS DE SEGURIDAD CON UN ELEVADO COSTE HUMANO Y ECONÓMICO

Los desvíos de las rutas migratorias

El refuerzo de los dispositivos de control y de seguridad tiene fuertes consecuencias sobre los migrantes. Estos obstáculos multiplican los riesgos, los

(39) Amnistía Internacional, «La crisis de los refugiados sirios en pocas líneas», 3 de febrero de 2016 – Disponible en: <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/02/syrias-refugee-crisis-in-numbers/>.

(40) El visado de tránsito aeroportuario (VTA) está destinado a impedir a los viajeros que no disponen de una visa de entrada o de estancia poder entrar en el territorio de un estado haciendo escala en otro país.

(41) Ver enlace de la Comisión Europea sobre la política de visados: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm.

(42) ANAFE/GISTI, «Cuando Francia intenta impedir a los sirios huir», Comunicado de prensa, 4 de febrero 2013, <http://www.anafe.org/spip.php?article114>; ANAFE/GISTI, «El Consejo de Estado abandona a su suerte a los refugiados sirios... saliendo al rescate del Gobierno francés», Comunicado, 25 de marzo de 2013, <http://www.anafe.org/spip.php?article262>



gastos y el tiempo de itinerario, bloqueando las personas en países de tránsito que no respetan los derechos humanos, modificando las vías de paso, alimentando la acción de los pasadores de fronteras y traficantes. Los migrantes utilizan vías alternativas, que son siempre más largas, costosas y peligrosas, y que se van modificando según aumentan los controles y las barreras.

Por ejemplo, tras la sangrienta represión, por parte de las policías española y marroquí, contra migrantes en las fronteras de Ceuta y Melilla en otoño de 2005, que costó la vida al menos a 11 personas⁽⁴³⁾, y tras la militarización del norte de Marruecos con el objetivo de impedir las salidas hacia España, los migrantes han adaptado sus rutas, yendo más al sur, hacia el Sahara Occidental, o saliendo desde Senegal y Mauritania. Pero la colaboración de España con los países del Sur y la operación de vigilancia *Hera de Frontex*, lanzada en julio de 2006 —todavía en marcha— a lo largo de las costas senegalesas, mauritanas, caboverdianas y gambianas, han conseguido ralentizar los movimientos migratorios originarios del oeste africano en dirección a las Islas Canarias. En 2008, las llegadas de migrantes de Libia a Italia se concentraban en el sur de la parte central del Mediterráneo, por lo que se firmó un tratado de amistad entre los dos países⁽⁴⁴⁾ para bloquear las salidas a cambio de violaciones masivas de los derechos de los migrantes, encerrados y maltratados en Libia⁽⁴⁵⁾. Más tarde, a finales de 2015, tras el despliegue de los dispositivos de seguridad en el Mediterráneo (Operación *Tritón* de Frontex) y del riesgo que supone este trayecto para los exiliados, las rutas migratorias se han desplazado hacia el Mediterráneo oriental, entre Turquía y Grecia. Las islas griegas se convierten en la puerta principal para llegar a Europa. De nuevo, es un acuerdo entre la UE y Turquía el que parará la llegada de migrantes y solicitantes de asilo a la UE.

Estos obstáculos impuestos a lo largo de las rutas de los migrantes implican la aparición de campos improvisados y lugares de confinamiento a cielo abierto. Así, en 2016, las islas griegas se han convertido en «nasas» al mismo nivel que los dos enclaves de Ceuta y Melilla (frontera hispano-marroquí), Calais (frontera franco-británica) e Idomeni (frontera greco-macedonia), como antes lo fueron Oujda y Patras. Estos lugares se multiplican en las fronteras e impiden la circulación de personas hacia la UE. Estos cuellos de botella se caracterizan *de facto* por las violencias policiales recurrentes y, más generalmente, por la negación de los derechos de las personas en migración bloqueadas en su itinerario⁽⁴⁶⁾.

(43) MIGREUROP, «El libro negro de Ceuta y Melilla», informe, 2006, <http://www.migreurop.org/article981.html>.

(44) Combate por los derechos humanos, 25 de octubre de 2008, <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2008/10/25/un-accord-securitaire-italo-libyen-sur-limmigration-contrepartie-de-lindemnisacion-de-lepoque-coloniale-italienne-par-sara-prestianni-migreurop/>.

(45) MIGREUROP-FIDH-JSFM, «Libia: acabar con el acoso a los migrantes», Informe de misión, 2012, <http://www.migreurop.org/article2208.html>.

(46) Ver: <https://www.hrw.org/fr/news/2015/01/20/france-les-migrants-et-les-demandeurs-dasile-victimes-de-violence-et-demunis>; <http://www.la>



Muertes en migración

Debido a la multiplicación y a la tecnologización de los obstáculos sobre los itinerarios migratorios, la ruta hacia Europa se ha convertido en un auténtico cementerio.

La cifra que debería alarmarnos no es tanto la del número de llegadas a Europa, fruto de una situación humanitaria deplorable, sino más bien la cifra —estimada— de las personas en migración que mueren intentando llegar al territorio europeo. A 24 de junio de 2016, el consorcio de periodistas «*The Migrants File*»⁽⁴⁷⁾ había contado 34.861 personas muertas intentando llegar a Europa⁽⁴⁸⁾ desde los años 2000, precisando que estas cifras están estimadas a la baja. Por otra parte, el ACNUR ha declarado que el Mediterráneo fue la ruta más mortal del mundo en 2014, con 3.419 muertos⁽⁴⁹⁾. En 2015, más de 3.700 personas fallecieron en el mar según la OIM⁽⁵⁰⁾. El año 2016 se anuncia aún peor: a finales de agosto, se podían contar ya 3.151 víctimas, lo cual representa un aumento de más del 18% en relación al mismo período del año precedente⁽⁵¹⁾.

Como se ha señalado, numerosos naufragios podrían haberse evitado. Un caso especialmente significativo fue el del «*left-to-die boat*» que causó la muerte de 63 personas en 2011⁽⁵²⁾. Un barco que partió de Libia, con 72 personas a bordo, de las cuales sobrevivieron solamente 9, estuvo a la deriva durante dos semanas sin que ninguna entidad respondiera a sus llamadas de socorro ni acudiera en su asistencia violando el derecho marítimo de acudir en ayuda de cualquier barco en peligro. Sin embargo, resulta llamativo que a pesar de la presencia de numerosas embarcaciones militares implicadas en la intervención militar que pretendía tumbar el régimen de Libia, nadie acudió al socorro de esta embarcación (nunca esta zona del Mediterráneo había estado tan vigilada). A la vista de ese drama, queda claro que los Estados implicados no respondieron a sus obligaciones⁽⁵³⁾.

Por otra parte, al reemplazar la operación de rescate *Mare Nostrum* por una operación de vigilancia en el marco de Frontex, la UE ha deliberadamente

voixdunord.fr/region/violences-policieres-sur-migrants-l-onu-epingle-ia33b48581n2966935; <https://passeursdhospitalites.wordpress.com/2015/10/08/le-defenseur-des-droits-rappelle-letat-de-droit/>; <https://passeursdhospitalites.wordpress.com/2015/06/30/18-juin-de-lappel-a-la-rafle/>.

(47) The Migrants files Project, <http://www.themigrantsfiles.com/>

(48) Base de datos Migrants Files: <http://urlz.fr/3PxF>.

(49) http://www.lemonde.fr/societe/article/2014/12/10/un-nombre-record-de-migrants-ont-peri-en-mediterranee-en-2014_4537645_3224.html.

(50) OIM, 1 de mayo de 2016, <https://www.iom.int/fr/news/loim-recense-3-771-deces-de-migrants-dans-la-mediterranee-en-2015>.

(51) OIM, <https://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>; <http://15years.morizbuesing.com/>.

(52) FORENSIC OCEANOGRAPHY, CHARLES HELLES, LORENZO PESSANI y SITU STUDIO, Informe sobre «*Left-To-Die Boat*», <https://www.fidh.org/IMG/pdf/fo-report.pdf>.

(53) COMISIÓN DE LAS MIGRACIONES, DE LOS REFUGIADOS Y DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS DEL CONSEJO DE EUROPA, «*Vidas perdidas en el Mediterráneo, ¿quién es el responsable?*», 5 de abril de 2012.



priorizado la disuasión por encima de las vidas humanas. Los Estados europeos sabían perfectamente cuáles serían las consecuencias de esta negligencia⁽⁵⁴⁾. Lejos de incitar a los «políticos» a cambiar de paradigma, la multiplicación de estas «tragedias migratorias» —fruto de decisiones conscientes— son instrumentalizadas para echar toda la responsabilidad sobre las «redes mafiosas» y justificar así un nuevo endurecimiento de las políticas migratorias. Las autoridades europeas esquivan de esta manera su parte de responsabilidad al mismo tiempo que cortan toda posibilidad de acceder legalmente a Europa a las personas migrantes —a menudo en búsqueda de protección— faltando a su deber de prestar socorro, y de solidaridad. A día de hoy, la UE y los países vecinos, que encarnan el rol de gendarmes de Europa, no han asumido nunca su parte de responsabilidad en estas tragedias.

Fondos extraordinarios a disposición del alejamiento

Si ha habido un sector beneficiario de la «crisis migratoria», de la militarización de las fronteras y de los mares, este es el de la seguridad. Desde hace 15 años, los países europeos emplean recursos económicos colosales para mantener a distancia a los migrantes, disuadiéndoles e impidiéndoles el acceso a la UE. Así, desde los años 2000, la UE ha gastado 13 mil millones de euros en la lucha contra la inmigración irregular (vigilancia, detención, expulsión)⁽⁵⁵⁾. Son esencialmente los grandes *lobbies* industriales de defensa y seguridad, así como las grandes empresas privadas especializadas, los que sacan provecho de la gestión de la seguridad de las fronteras. Desde 2003, la UE ha creado grupos de trabajo y reflexión sobre la definición de los objetivos de Europa en materia de control de fronteras. Aprovechando el efecto *post* 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, los dirigentes europeos legitiman el refuerzo de la lucha contra el terrorismo y los controles de las fronteras exteriores.

Entre 2003 y 2010, la Comisión Europea organizó varios *think thanks* con expertos en tecnología punta sobre la seguridad de las fronteras: empresarios, investigadores, militares, profesionales de la industria aeronáutica, etc. Gracias a los presupuestos en «investigación» desembolsados por la UE, estas mismas empresas y profesionales que habían aconsejado sobre esta línea, son los primeros beneficiarios de estas políticas de seguridad. Son los encargados de desarrollar la tecnología punta que será vendida a los Estados miembros para el control de las fronteras europeas y/o de aquellos países terceros quienes cooperan con la UE en la lucha contra las migraciones. Estos

(54) CHARLES HELLER, LORENZO PEZZANI, «Muerte por rescate: los efectos letales de la política europea de no asistencia en el mar», abril 2016, <https://deathbyrescue.org/>.

(55) The Migrants files Project: <http://www.themigrantsfiles.com/>

grupos de trabajo y estas negociaciones van a influir enormemente en el proceso de construcción del régimen de inmigración y asilo común en el seno de la UE⁽⁵⁶⁾. El mercado de la seguridad es de hecho extremadamente dinámico, puesto que los dispositivos quedan rápidamente obsoletos y necesitan mejorarse constantemente.

La industria de seguridad y defensa representa así el 25% de la industria europea. Esto justifica igualmente el aumento del presupuesto de la UE para la compra de dispositivos cada vez más eficaces.

La agencia europea Frontex ha sido asociada desde el principio a estos trabajos de investigación, de los que se ha beneficiado igualmente. Desde su creación, el presupuesto de la agencia está en constante aumento. Es la agencia más financiada de la UE. Su presupuesto ha pasado de 19 millones de euros en 2006, a 118 millones en 2011 y 254 millones en el presupuesto provisional de 2016, lo que equivale a un incremento de más del 1336% en diez años. Por otra parte, se ha anunciado un presupuesto de 322 millones⁽⁵⁷⁾ para la agencia en el marco de su nuevo mandato.

En 2015, el presupuesto en seguridad de la UE se estimaba en 15 mil millones de euros, y está previsto que aumente hasta los 29 mil millones en 2022⁽⁵⁸⁾. El financiamiento total de la UE para las medidas ligadas a la seguridad de las fronteras se sitúa alrededor de los 4,5 mil millones de euros entre 2004 y 2020.

Finalmente, la parte esencial de los recursos desembolsados por la Unión Europea —con el consentimiento del Parlamento europeo— está destinada a alejar y disuadir los migrantes mediante la colaboración de los países terceros. Es decir, la UE exporta su lógica y sus métodos de seguridad más allá de sus fronteras.

c) EL ALINEAMIENTO DE LOS PAÍSES TERCEROS

Para contener los potenciales migrantes que quisieran venir a Europa y fijarlos en sus regiones de origen, Europa está dispuesta a realizar todo tipo de concesiones. Bajo pretexto de cooperación y de ayuda al desarrollo, la UE se presta a un auténtico mercadeo con los Estados de origen y de tránsito con el objetivo de subcontratar el control de sus fronteras y de restringir las posibilidades de circulación para los extranjeros.

(56) Sobre esta cuestión, ver CLAIRE RODIER, «*El negocio de la Xenofobia, para qué sirven los controles migratorios*», Clave Intelectual, 2013.

(57) El País, «*Bruselas crea una policía de fronteras con 1.500 agentes*», 15 de diciembre de 2015, http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/15/actualidad/1450191102_198417.html.

(58) TRANSNATIONAL INSTITUTE, STOPE WAPENHANDEL Y CENTRE DELAS D'ESTUDIS PER LA PAU, «*Guerras de fronteras: los fabricantes y vendedores de armas que se benefician de la tragedia de los refugiados en Europa*», Mark Akkerman, mayo de 2016, <https://www.tni.org/files/publication-downloads/guerras-de-frontera-web.pdf>.



Apropiación de las medidas «securitarias» europeas más allá de sus fronteras

Los controles fronterizos y las capacidades represivas de los países terceros son reforzadas bajo el apoyo y financiamiento de la UE, especialmente en Níger⁽⁵⁹⁾, Mali⁽⁶⁰⁾, Mauritania⁽⁶¹⁾, Senegal, Nigeria⁽⁶²⁾, Angola⁽⁶³⁾ y Sudan⁽⁶⁴⁾. Estos acuerdos se negocian con algunos países conocidos por pisotear los derechos humanos o por poner en cuestión la libertad de circulación de determinados espacios subregionales, como la CEDEAO⁽⁶⁵⁾, despreciando las necesidades de sus habitantes y la legislación en vigor. Así, en Níger, país de tránsito por excelencia, se ha negociado un paquete de 75 millones de € con la UE para reforzar los controles en las fronteras y evitar que los migrantes lleguen a Libia. También se está negociando la readmisión de sus ciudadanos interceptados en situación administrativa irregular en el territorio de un Estado europeo, así como de cualquier extranjero que haya pasado por Níger en su itinerario hacia Europa.

Otro ejemplo es la biometrización de los documentos de identidad de los nacionales del Sur que empieza a generalizarse, por iniciativa europea, y que contribuye a que los países terceros puedan identificar y trazar los movimientos migratorios en sus territorios. Así, en 2012, las autoridades mauritanas crearon el permiso de residencia biométrico para todos los extranjeros residentes en el país. Senegal y Mali también siguen el mismo proceso.

La privación de libertad de los extranjeros también tiende a reforzarse fuera de los Estados europeos. Ya existe un centro de detención en Agadez (Níger), que podría ser destinado a organizar «retornos» antes de que los migrantes alcancen las fronteras europeas, como resultado de la Cumbre euroafricana de La Valeta de noviembre de 2015. Recientemente, el Comité de la ONU para la protección de los derechos de los trabajadores emigrantes y de sus familias también animó a Senegal a crear centros de retención⁽⁶⁶⁾. Algunos países, como Mauritania no esperaron para detener personas en condiciones deplorables, primero en el tristemente famoso «Guantanamo» de Nuadibú, y luego en Nuakchot, en el centro «Bagdad», o para practicar devoluciones «en caliente» en sus fronteras.

(59) ACTU NIGER, 5 de mayo de 2016, <http://www.actuniger.com/societe/11581-migration-le-niger,-nouveau-gendarme-de-l-europe-dans-la-lutte-contre-les-flux-migratoires.html>.

(60) OIM, 12 de abril de 2016, <https://www.iom.int/fr/news/loim-renforce-la-capacite-de-gestion-des-frontieres-en-mauritanie-et-au-mali>.

(61) WEST AFRICA, 14 de abril 2016, <http://westafricawire.com/stories/510714481-iom-organizes-border-security-training-with-mali-mauritania>.

(62) VOA AFRIQUE, 11 de mayo de 2016, <http://www.voafrique.com/a/bruxelles-veut-un-accord-de-readmission-avec-le-nigeria-pour-les-migrants/3324868.html>.

(63) AGENCIA ANGOLA PRESS, 11 de mayo de 2016, http://www.portalangop.co.ao/angola/fr_fr/noticias/politica/2016/4/19/Angola-Police-Garde-Frontiere-recoit-120-voitures,ab78c7d5-e919-4a3e-92f1-3fd55c89345d.html.

(64) THE GUARDIAN, 6 junio 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/06/eu-sudan-eritrea-migration>.

(65) Comunidad Económica de Estados de África Occidental.

(66) SENEPLUS, 30 abril 2016, <http://www.seneplus.com/international/le-comite-de-lonu-suggere-la-construction-dun-centre-de-retention>.

En Sudán, uno de los regímenes más represivos del mundo —con el cual colabora la UE en el marco del «proceso de Jartum»—, se creó otro campo⁽⁶⁷⁾. El 13 de mayo de 2016, el periódico alemán Der Spiegel⁽⁶⁸⁾ desvela la existencia de negociaciones europeas con Sudán y divulga un proyecto de construcción de dos centros de retención y la entrega de sistemas de vigilancia (escáner y materiales de identificación) que podrán ser utilizados contra la oposición política, en una dictadura cuyo Presidente tiene varias órdenes de detención por genocidio y crimen contra la humanidad dictados por el Tribunal Penal Internacional.

Es también de temer que el fortalecimiento de las capacidades represivas de estos países y el deterioro de los derechos y condiciones de sus nacionales, contribuyan a transformar potenciales migrantes en solicitantes de asilo, procurando huir de su país para encontrar protección en un país seguro⁽⁶⁹⁾.

No obstante, algunos países —como Marruecos— criminalizan la salida no autorizada de su territorio dando lugar a un delito de «emigración ilegal», aunque la prohibición de salir del país del que uno es nacional contraviene el derecho internacional⁽⁷⁰⁾. Esta disposición recibió sin embargo el aval de la conferencia de los ministros del Interior del Mediterráneo occidental (Niza, mayo del 2006), que en un comunicado «saludaba los esfuerzos de los países de la orilla meridional del Mediterráneo para contener la emigración ilegal hacia Europa». Los ministros del Interior del Mediterráneo occidental respaldaban así la idea de que sería normal que una gran parte de la población mundial estuviera bajo arresto domiciliario⁽⁷¹⁾.

A pesar de su impacto devastador en Europa y más allá de sus fronteras, la UE acentúa la lucha contra la inmigración irregular, convertida en su leitmotiv, y convierte al extranjero en el chivo expiatorio ideal de los males de Europa. La mal llamada crisis migratoria no solo sirve a los intereses de los lobbies industriales y a los partidos de extrema-derecha, sino que permite útilmente desviar la atención de la opinión pública de las numerosas dificultades políticas, económicas y sociales sufridas a diario.

(67) OIM, «IOM Opens the First Migrant Resource and Response Center in Sudan», Diciembre 2015.

(68) Ver <http://www.spiegel.de/international/world/eu-to-work-with-despot-in-sudan-to-keep-refugees-out-a-1092328.html>.

(69) Ver «Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union européenne avec l'Afrique. : Un essai d'analyse», Lorenzo Gabrielli, 2007: <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2007-2-page-149.htm>

(70) Derecho a salir de cualquier país, incluso del propio: Art.13-2 Declaración Universal de Derechos Humanos, Art.2 del Convenio europeo para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales.

(71) MIGREUROP: «*Emigration illégale: une notion à bannir*», 13 juin 2006, <http://www.migreurop.org/article922.html>.



3 ... REVELADORA DE UNA EUROPA EN CRISIS

Bajo pretexto de responder a una supuesta «crisis migratoria», y en contra del sentido común, los dirigentes europeos usaron las mismas herramientas que la originó, y que revelaron sin embargo su ineficacia y peligrosidad.

Esta crisis, que no es otra cosa que una crisis de las políticas migratorias y de la acogida, desvela una Europa sin aliento y dividida, profundamente en crisis, cuyos fundamentos se están desmoronando.

3.1. Una política migratoria usada, ineficaz y en contra de los derechos

Estancada en una postura rígida y securitaria en el ámbito de las migraciones y del asilo, la UE no ha sabido renovarse ni adaptarse a los desafíos de nuestro mundo globalizado y a la evolución progresiva del fenómeno migratorio. Desde los años 90, no ha modificado en nada sus políticas represivas para «luchar contra la inmigración clandestina».

Su programa, su método y su discurso, basados en el rechazo y el alejamiento de los «indeseables», son repetidos desde hace 25 años, sin tener en cuenta la multiplicidad y la evolución de los factores de salida de las personas en migración.

3.2. La UE vive en una constante repetición

Al contrario de lo que se desprende de los discursos oficiales y de la Agenda europea de Migración, el año 2015 no representó una ruptura con el precedente programa en el ámbito de la migración y del asilo. Los dirigentes europeos reforzaron recursos ya existentes en el programa de lucha contra la inmigración irregular bajo la fórmula de estrategias supuestamente innovadoras: aumento de los medios financieros asignados a la lucha contra la «inmigración clandestina» y las redes de traficantes, identificación y selección en las fronteras, detención de los indeseables, colaboración incrementada con los países de origen y de tránsito.

Pero estas recetas represivas implementadas para contener las migraciones, nunca han funcionado y se revelaron en contra de los derechos fundamentales de las personas. A pesar de no haber realizado ninguna evaluación oficial de estas políticas, de su impacto devastador sobre las personas en migración, y del fracaso en contener las migraciones en los últimos 25 años, la UE persiste en su lógica securitaria.

¿Por qué se empeña la UE en herramientas soberanistas que no funcionan y que violan los derechos? Sera que las respuestas securitarias y supuesta-

mente «novedosas» frente a las llegadas de personas en migración permiten comunicar, afirmando que la situación está bajo control, y restaurar así la autoridad europea. Para hacer olvidar una Europa que sufre una profunda crisis existencial.

3.3. Una crisis moral o el cuestionamiento de los fundamentos de Europa

Si la crisis europea se ha cristalizado alrededor de las cuestiones migratorias, es en realidad mucho más profunda porque toca los principios y valores que pretende defender la UE. Los dirigentes europeos desarrollaron una comprensión totalmente retorcida de la «crisis migratoria», a partir de la cual ya nadie es sujeto de derechos universales (distinción entre el «bueno» y el «mal» migrante y entre el «bueno» y el «mal» solicitante de asilo), y donde los movimientos migratorios son criminalizados, penalizados y reprimidos. Eso, cuando el derecho internacional —que reconoce el derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio— debería ser la única brújula de una Europa protectora de los Derechos humanos.

A raíz de esta supuesta «crisis migratoria», la UE parece haber renunciado a sus principios universales. Al privilegiar en 2015 una lógica represiva y mortal, Europa se convirtió en una tierra de inhospitalidad y de violaciones de los derechos de los migrantes y solicitantes de asilo. Haciendo eso, la UE pisotea sus propios logros, desdeñando sus obligaciones internacionales.

3.4. Cuestionamiento del principio de libre circulación en el espacio Schengen

No es la primera vez que se reintroducen los controles en las fronteras internas de Europa. Ya en 2011, el principio de libre circulación en el espacio Schengen había sido cuestionado por iniciativa de Italia y de Francia, en reacción a otra «crisis migratoria», las Primaveras Árabes. En 2015, asistimos de nuevo a un fortalecimiento de las barreras internas, en nombre de la protección de la soberanía nacional, pero también de la integridad del territorio europeo. También es una medida de desconfianza entre los Estados miembros. Así, Grecia ha sido marginada a causa de su vulnerabilidad y de su incapacidad para «detener los flujos migratorios» hacia su territorio. Fue acusada de negligencia y de fallo en el control de las fronteras exteriores por la UE y estuvo a punto de verse expulsada del espacio Schengen en 2015. Esta crispación reveló una Europa desunida, sin ninguna solidaridad. Los muros fueron edificados / restablecidos en casi todas las fronteras internas y la mayoría de los países de Europa se negaron a acoger a solicitantes de asilo / refugiados reubicables, en un contexto general de brotes de xenofobia y terrorismo, una ganga para los populistas de todo tipo.



Esta misma «crisis» reveló una Europa replegada sobre sí misma y sus «soberanismos», cuya política de inmigración común no está basada en la acogida, sino en la lucha contra la inmigración irregular. En esta situación, solo Alemania dio muestra de modo temporal de solidaridad abriendo sus fronteras a 500.000 personas y suspendiendo el Reglamento Dublín para los nacionales sirios. Pero concedió al mismo tiempo el estatuto de «país seguro» a Macedonia, Albania y Kosovo, permitiendo así facilitar el examen de las solicitudes de asilo y el retorno de los nacionales de dichos países. También decidió reintroducir en septiembre de 2015 los controles en sus fronteras, y rebajar los derechos de los solicitantes de asilo y refugiados presentes en su territorio⁽⁷²⁾ (Ayudas en especie en lugar de dinero en efectivo, revisión de seis a tres meses del efecto suspensivo de las medidas de expulsión en caso de denegación de las solicitudes de asilo). Por último, la canciller alemana, Angela Merkel, desempeñó un papel determinante en la negociación que llevo la UE a concluir un «arreglo» con Turquía, que le permite soslayar sus obligaciones respecto a las personas en busca de protección.

Esto ha sido posible al subcontratar a Estados terceros la gestión de los migrantes y solicitantes de asilo.

3.5. Violación del derecho de asilo y del principio de no devolución

La declaración del 18 de marzo entre la UE y Turquía permite rechazar a los refugiados fuera de sus fronteras. Además, al subcontratar sus obligaciones a Turquía, los Estados miembros huyen de sus responsabilidades en violación del derecho de asilo. Por una parte, al validar la devolución a Turquía de todos los migrantes y solicitantes de asilo cuya solicitud fue declarada inadmisibles a trámite o infundada, la UE da por sentado que Turquía es un país «seguro» tanto para sus nacionales como para los extranjeros que son ahí reenviados. No obstante, numerosas ONG se elevaron contra esta apreciación⁽⁷³⁾. Por el contexto represivo que prevalece hoy en Turquía (amordazamiento y criminalización de la oposición política y de toda forma de protesta, detención de periodistas, de catedráticos de universidad y de juristas asimilados a terroristas), o el hecho de que solo concede el estatuto de refugiado a nacionales europeos⁽⁷⁴⁾. Sin hablar de las condiciones discutibles en las que alberga a más de tres millones de exiliados⁽⁷⁵⁾. Más preocupante aún, las organizaciones de defensa de los de-

(72) Ver <http://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/Allemagne-pourquoi-angela-merkel-est-elle-si-generouse-envers-les-refugies-503128.html>.

(73) Informe AEDH, EuroMed Droits, FIDH, LDH, Mayo 2016, <http://euromedrights.org/fr/rapport-pourquoi-la-turquie-nest-pas-un-pays-sur/>

(74) Turquía ratificó el convenio de Ginebra de 1951 sobre los refugiados y su protocolo adicional sobre el asilo, pero aportando una reserva geográfica, lo que implica que solo los nacionales europeos pueden gozar del estatuto completo de refugiado.

(75) AMNISTÍA INTERNACIONAL, 3 junio 2016: <http://www.amnesty.fr/Nos-campagnes/Refugies-et-migrants/Actualites/3-nouvelles-preuves-que-accord-UE-Turquie-est-illegal-18545>

rechos humanos han alertado sobre recurrentes violaciones del principio de no devolución⁽⁷⁶⁾, pero también sobre graves violencias en contra de solicitantes de asilo⁽⁷⁷⁾ en las fronteras de Turquía. Por último, para facilitar las devoluciones desde su territorio, Turquía también firmó acuerdos de readmisión con países como Siria, Rusia, Uzbekistán, Egipto y Nigeria. Otros acuerdos están en proceso de negociación con China, India, Irán, Irak, Marruecos y Paquistán⁽⁷⁸⁾.

3.6. Colaboraciones perniciosas

Además de Turquía, los Estados europeos también establecen alianzas con dirigentes africanos para frenar las migraciones. Países estratégicos como Níger, Libia y Sudán son los objetivos, sin que la UE se preocupe de la situación deplorable del respeto de los derechos humanos *in situ*. A cambio de convenios comerciales, políticos o financieros, los regímenes más represivos (particularmente Sudán y Eritrea, en el marco del «proceso de Jartum»), de los que huyen decenas de miles de solicitantes de asilo, se benefician de subsidios para retener a su población y «salvaguardar» sus fronteras. Estas negociaciones y su implementación van en contra de todas las obligaciones de la UE en materia de respeto de los derechos humanos, y de todos los principios que fundaron Europa.

3.7. Una opacidad y alejamiento de las poblaciones y de los responsables políticos en la toma de decisiones

Esta política de alejamiento se realiza en nombre de los ciudadanos europeos pero lejos de su mirada. La sociedad civil está alejada de las negociaciones y de la ejecución de los acuerdos entre la UE y los Estados terceros de colaboración, mientras estos tienen unos impactos directos sobre los derechos de las personas. Más grave aún, esa política de subcontratación se ejecuta sin la validación de los parlamentos nacionales de los Estados cooperantes ni del Parlamento europeo.

3.8. Esta externalización erosiona las responsabilidades

La externalización de los controles migratorios y del asilo fuera de las fronteras europeas diluya las responsabilidades a favor de un marco jurídico impreciso y de débiles controles. ¿Quién es responsable de las violaciones

(76) AMNISTÍA INTERNACIONAL, 1 de abril 2016, <http://www.dw.com/fr/amnesty-la-turquie-renvoie-des-r%C3%A9fugi%C3%A9s-syriens-en-syrie/a-19158930>.

(77) HUMAN RIGHTS WATCH, 10 de mayo 2016, <https://www.hrw.org/fr/news/2016/05/10/turquie-des-gardes-frontieres-ont-tue-et-blesse-des-demandeurs-dasile-syriens>.

(78) MEDHI RAIS: «Los acuerdos de readmisión de la Unión europea», *Revue Migrations Forcées* n.º 51 – «Destination Europe», enero 2016, <http://www.fmreview.org/fr/destination-europe/rais.html>



masivas de los derechos fundamentales de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en los países de tránsito? ¿Los países miembros que actúan violando sus obligaciones internacionales o los países terceros que aceptan —a cambio de un verdadero chantaje político, económico y comercial— realizar las viles tareas que la UE no puede permitirse cumplir en virtud de su Carta de Derechos Fundamentales, y de las que se indigna cínicamente a posteriori?

La UE viola muchas de sus obligaciones internacionales al devolver personas hacia países no seguros, firmando acuerdos de readmisiones, o en su defecto un «documento europeo de viaje», es decir un salvoconducto que permite devolver hacia su país de origen a una persona sin documento de identidad válido ⁽⁷⁹⁾.

Al considerar el conjunto de estos elementos, parece claro que Europa no se enfrenta a una crisis migratoria, sino a una crisis de las políticas migratorias de la UE y a una crisis de la acogida de sus Estados miembros.

(79) PARLAMENTO EUROPEO: «Documento europeo de viaje : diputados y ministros concluyen un acuerdo informal», 23 junio 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20160623IPR33673&language=FR&format=XML>



La mal llamada «crisis de refugiados» en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo de la Unión Europea

Ruth Ferrero-Turrión

Profesora de Ciencia Política UCM
rferrero@ucm.es

Gemma Pinyol-Jiménez

Investigadora asociada GRITIM-UPF
gpinyol@instrategies.eu

Fecha de recepción: 15/04/2016

Fecha de aceptación: 30/07/2016

Sumario

1. Introducción. 2. Breve repaso diacrónico a la construcción de una política europea de inmigración y asilo. 3. La implosión de la mal llamada «crisis de refugiados». 4. La (s) respuesta (s) desde la UE y sus Estados miembros. 5. Una crisis europea multinivel. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

RESUMEN

En los últimos años, las fronteras europeas han recibido un flujo importante de personas que huyen de situaciones de conflicto y guerras abiertas. La crisis de Libia y la guerra civil en Siria han empujado a muchas personas a intentar alcanzar la seguridad de las costas europeas, en un trayecto en el que también se han sumado personas procedentes de Afganistán, Iraq, Eritrea o Somalia, por mencionar algunos. Este artículo quiere aproximarse a la reacción de los países de la Unión Europea ante esta situación, descrita como la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Quiere analizarse si la falta de acción y respuesta a la situación de emergencia humanitaria en las fronteras europeas no es sino un epitoma de una crisis más profunda que vive la Unión Europea, en la que los refugiados se han convertido en víctimas, también, de la crisis del proceso de construcción europea.

Palabras clave:

Política de asilo, refugiados, política de inmigración, derechos humanos, Unión Europea.

ABSTRACT

In recent years, European borders have received an important flow of people fleeing conflict and open warfare. The Libyan crisis and the civil war in Syria have pushed many people to



try to achieve the security of European coasts, a journey in which also joined people from Afghanistan, Iraq, Eritrea and Somalia to name a few. This article aims to approach the reaction of the countries of the European Union in this situation, described as the largest refugee crisis since World War II. We consider whether the lack of action and response to humanitarian emergency at European borders is only an epitome of a deeper crisis in the European Union, where refugees have become victims, too, of European construction process's crisis.

Key words:

Asylum policy, refugees, immigration policy, human rights, European Union.



1 INTRODUCCIÓN

Los últimos dos años serán recordados, sin duda alguna, por el gran flujo de refugiados que, huyendo de la guerra y la inestabilidad, han llegado a las puertas de Europa. A pesar de que la mayoría de refugiados del mundo siguen en países en vías de desarrollo, hemos oído hablar en muchas ocasiones de la crisis europea de refugiados, que ha evidenciado muchas debilidades del proceso de construcción europea.

Las respuestas a la crisis de refugiados se han convertido en un barómetro sobre el estado de salud del proyecto europeo. El objetivo de este artículo es analizar las distintas medidas que se han ido adoptando en el marco de la Unión Europea, y repasar las consecuencias de las mismas. Desde la aprobación de la Agenda Europea de Migración en 2015 hasta el Acuerdo con Turquía de 2016, el objetivo es plantear cuáles han sido las consecuencias de las acciones (e inacciones) de los Estados miembros de la UE en relación a la crisis de refugiados. Las debilidades en la gestión han puesto de relevancia tres escenarios principales de crisis en el marco europeo: la crisis de gestión; la crisis institucional y la crisis de valores, que serán examinadas con detalle en este artículo. Además, se presta atención a algunas de las principales consecuencias de esta triple crisis, no solo desde la perspectiva humanitaria, sino especialmente en relación con el futuro del proyecto europeo. Así, las dificultades para garantizar el espacio de libre circulación de Schengen, el incremento de las respuestas políticas xenófobas o el riesgo de vulnerar los principios del derecho internacional público serán examinadas a lo largo de estas páginas.

2 BREVE REPASO DIACRÓNICO A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN Y ASILO

Después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el establecimiento del «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» era un imperativo en el marco del proceso de construcción europea. Por ello, en octubre de 1999, se celebró en la ciudad finlandesa de Tampere un Consejo Europeo de carácter extraordinario con el objetivo de elaborar el plan de acción quinquenal para desarrollar este Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En el Consejo de Tampere se reconoció la necesidad de que la UE desarrollara políticas comu-



nes en inmigración y asilo⁽¹⁾, que articularan la libre circulación en el territorio de la Unión Europea.

Para ello, se señalaron cuatro elementos clave en la concepción de una política europea común: (1) la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; (2) el desarrollo de un sistema europeo común de asilo; (3) la importancia de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE y (4) la gestión eficaz de los flujos migratorios.

A partir del Consejo Europeo de Tampere, la Comisión Europea avanzó en la armonización de cuestiones específicas como la reagrupación familiar o el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, proponiendo unos estándares mínimos comunes. Las reticencias de los Estados miembros a ceder competencias en el área de las políticas de inmigración explican las dificultades para alcanzar acuerdos unánimes y la inclusión de un número creciente de excepciones nacionales en las directivas.

Lo cierto es que las políticas de inmigración han sido tradicionalmente competencia exclusiva de los Estados. Las reticencias de los Estados miembros a ceder competencias y alcanzar acuerdos unánimes en el área de las políticas de inmigración junto con los efectos perversos de los atentados del 11-S —que enfatizaron la preocupación por la dimensión de la seguridad en los temas de Justicia y Asuntos de Interior— contribuyeron a retrasar el desarrollo del mandato de Tampere. Por ello, en 2004 la Comisión Europea planteó una nueva agenda de trabajo: el Programa de La Haya, también de carácter quinquenal, quería dar continuidad a la agenda de Tampere en el fortalecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para el período 2005-2009. Mucho más detallado que el acuerdo precedente, el Programa de La Haya definió una serie de orientaciones concretas para una aproximación global del fenómeno migratorio, lo que significaba considerar todas las dimensiones del fenómeno migratorio: desde las causas de los flujos hasta las políticas de admisión y retorno o los instrumentos de integración.

El programa de trabajo de La Haya se insertaba, además, en un nuevo contexto institucional. El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en 2009, significó la comunitarización de las políticas del área y superó la división anterior entre el primer y tercer pilar que añadía complejidad legal e institucional y las dotó

(1) «Sería, además, contrario a las tradiciones europeas negar esta libertad [de circulación] a aquellas personas a las que sus circunstancias conducen justificadamente a tratar de acceder a nuestro territorio. Por esta razón, la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos. Los principios en los que deben basarse estas políticas han de ser claros para nuestros propios ciudadanos y, además, han de ofrecer garantías a las personas que busquen protección en la Unión Europea o traten de entrar en ella». Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, 1999. Pueden consultarse en http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm.



de una identidad propia⁽²⁾. Además, en este nuevo contexto, el Parlamento Europeo podía co-decidir en ámbitos como la gestión de la inmigración irregular. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, y la aprobación del nuevo Programa de Estocolmo a finales, la Unión Europea empieza una nueva etapa con una renovada arquitectura institucional en el área de Libertad, Seguridad y Justicia (LSJ).

El programa de Estocolmo (2009-2014) será el último programa quinquenal, y lo sustituirá la Agenda Europea de Migración (aprobada en 2015 y que será tratada más adelante). El Programa de Estocolmo mantenía los cuatro elementos tradicionales de una política europea común en materia de inmigración y asilo, pero su desarrollo se vio claramente condicionado no solo por los anteriores programas de trabajo, sino también por las contribuciones de orientación política hechas en los años precedentes, como el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, aprobado en 2008.

Las diferentes comunicaciones y múltiples desarrollos que se han ido produciendo desde 1999 son notables, y han supuesto un paso claro hacia la construcción de una política europea de inmigración y asilo. Pero se trata de un proceso inacabado, y complejo. Por un lado, porque los procesos de aprobación de las normas son lentos y complicado, la transposición es en muchas ocasiones inadecuada y hay excesivas cláusulas de excepcionalidad en las decisiones que implican cesión de competencias en materia de inmigración y asilo. Por otro lado, porque los Estados miembro siguen sin querer perder la capacidad de acción y decisión en temas tan sensibles como el control de fronteras y las políticas de inmigración. Es por ello, que es importante remarcar que siguen siendo los Estados miembro quiénes, en los Consejos de Justicia e Interior, y haciendo uso de la unanimidad, diseñan e impulsan las políticas de inmigración en el ámbito europeo.

2.1. La política europea de asilo

La construcción de una política europea de asilo ha sido uno de los elementos clave que han orientado la construcción de un Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad en la Unión Europea. En 1999, el Tratado de Ámsterdam concedía, por primera vez y mediante un mecanismo institucional especial, a las instituciones europeas competencias para legislar en materia de asilo. En 2001, con el Tratado de Niza, se apuntaba a la necesidad de adoptar medidas en ámbitos concretos como los criterios y mecanismos para determinar qué Estado miembro era responsable de examinar una solicitud de asilo, unas nor-

(2) Así, el artículo 3 del Título I del Tratado señala que un objetivo de la Unión es ofrecer a sus ciudadanos «un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia».

mas mínimas de acogida, los procedimientos del estatuto de refugiado y de la protección subsidiaria, etc. Además, estableció que se aplicase el procedimiento normal de codecisión después de la primera fase, por lo que la participación del Parlamento Europeo a través de este mecanismo funciona desde 2005.

En el contexto de la política de asilo, el Tratado de Lisboa supuso un punto de inflexión, en la medida en que ya no planteaba, solo, armonizar la normativa y los estándares entre los países de la Unión Europea, sino que buscaba crear un sistema común que incluyera estatutos y procedimientos uniformes. Este sistema debía incorporar un estatuto uniforme de asilo; un estatuto uniforme de protección subsidiaria; un mecanismo común de protección temporal; procedimientos comunes para conceder o retirar los estatutos; criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable de examinar una solicitud; las normas relativas a las condiciones de acogida y la cooperación con países terceros. El objetivo era completar, como muy tarde en 2012, la segunda y última fase para poder desarrollar este sistema común de asilo.

Entre 2015 y 2016 se han desarrollado distintos instrumentos jurídicos (ver cuadro 1), que lamentablemente no han corregido las disfunciones existentes. En lugar de servir para garantizar que cualquier persona que solicite asilo pueda recibir el mismo trato si presenta su solicitud en cualquier país de la Unión Europea, tanto en términos de procedimiento como de instrumentos y condiciones de acogida (que era el objetivo final de la propuesta), la normativa ha servido para crear distorsiones importantes, optándose por la vía del país de primera entrada como la razón básica para examinar una solicitud (sin tener en cuenta otras consideraciones) o creándose una especie de competición en negativo entre los Estados miembro para no ser 'atractivos' en términos de acogida de refugiados.

Cuadro 1. Principales instrumentos jurídicos existentes

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.

Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia.

Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre el reasentamiento mediante programas multilaterales y nacionales de 20 000 personas claramente necesitadas de protección internacional, de 20 de julio de 2015.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de crisis en materia de reubicación y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.



Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común de la UE de países seguros a los efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración.

Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (también conocido como Reglamento de Dublín).

Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

Reglamento (UE) n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

3 LA IMPLOSIÓN DE LA MAL LLAMADA «CRISIS DE REFUGIADOS»

Cuando comenzaron las denominadas primaveras árabes en 2011 en Túnez, Egipto o Libia, la Unión Europea no prestó la atención suficiente a los procesos de cambio que estaban teniendo lugar. La aproximación a estas revoluciones fue cauta y medida.

Esta tibieza de la UE hacia las distintas vulneraciones de Derechos Humanos que se han sucedido a lo largo de estos ya más de cinco años es fruto del enfoque con el que la Política Europea de Vecindad (PEV) fue concebida. La PEV se ha sostenido desde su puesta en marcha sobre la base



de la estabilidad de la frontera exterior, siendo un mal menor la presencia de regímenes no democráticos. Se trataba de crear una suerte de área de seguridad en torno a la UE fácilmente controlable desde un punto de vista económico. De ahí que el desarrollo de la PEV se haya sostenido esencialmente sobre la base de la firma de Acuerdos bilaterales en el ámbito comercial que permiten el acceso de estos países al mercado único, así como a las cuatro libertades (capitales, servicios, personas y mercancías) sobre las que se sustenta y que son la base de todo el proceso de integración europeo, pero sin participar en los procesos de toma de decisiones. La utilitaria aproximación que se ha realizado hacia los países de la vecindad ha hecho que la UE no haya sido capaz de maniobrar de manera coherente y unida ante las distintas crisis que han ido sucediéndose en el norte de África, Oriente Medio y en Ucrania. En el caso de los países árabes, la UE ha priorizado la estabilidad frente al fin de los regímenes no democráticos. Quizás el caso más flagrante de todos ellos sea precisamente el conflicto sirio por el drama humano que ha provocado. Cuando comenzó la crisis siria allá por el año 2011 apenas había hueco en las noticias para él. Cuando el régimen de Bashar al-Ásad comenzó a atacar a población civil en 2012 y 2013 y se traspasaron las «líneas rojas» marcadas por Washington, nadie actuó. La pregunta que nos tenemos que hacer entonces es: ¿qué ha sucedido entre 2013 y 2015 para que ahora sí la UE comience a prestar atención a lo que sucede en Siria?

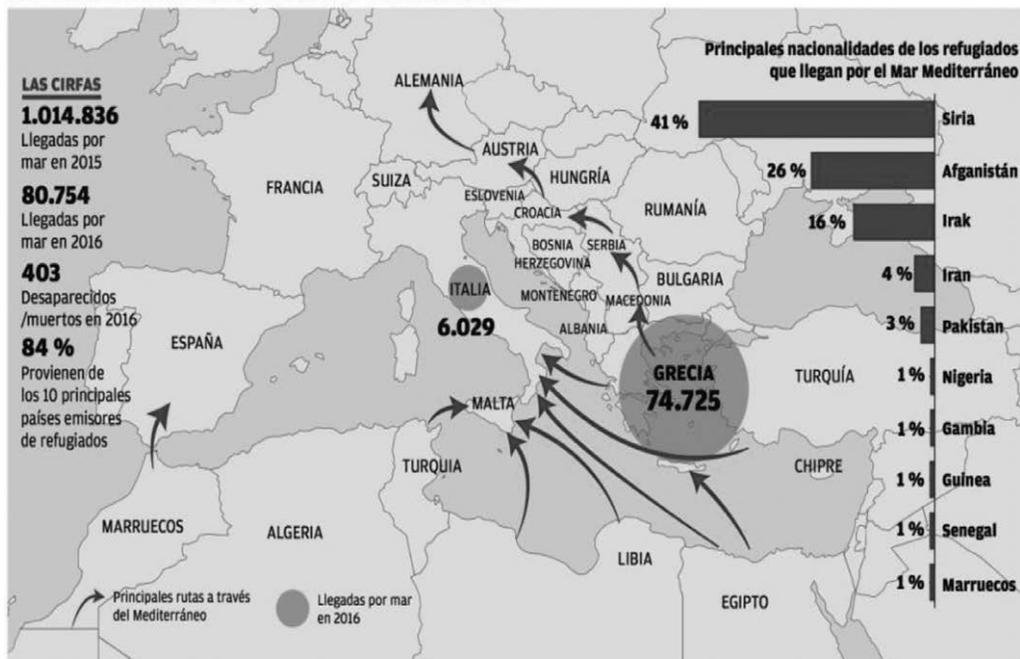
La respuesta corta sería evidente. Hasta que los problemas no se han situado a las puertas de Europa no nos hemos preocupado, incluso siendo conscientes de las violaciones de DDHH que están teniendo lugar. Por tanto, lo único que ha movido a actuar a la UE ha sido una supuesta «amenaza» a su seguridad materializada en la evidencia del fracaso de la gestión común de la frontera exterior lo que ha puesto de manifiesto la escasa integración política existente en materias tales como la inmigración y el asilo. Nunca antes había quedado tan en entredicho la ausencia de una política europea común y/o la voluntad política de aplicarla.

Lo primero que llama la atención es la tardía respuesta de la UE ante la emergencia humanitaria que estaba teniendo lugar en el Mediterráneo, con cientos de miles de personas intentando llegar a las costas italianas desde Libia. Los datos son escalofriantes: 216.000 llegadas en 2014, 1 millón en 2015, más de 100.000 solo en el primer trimestre de 2016. La mayoría de estas personas llegaban mayoritariamente a Italia y Grecia, países que se veían incapaces de gestionar las llegadas ellos solos.

Figura 1. Crisis migratoria en Europa. Desplazamientos y solicitudes de protección internacional en 2015

Crisis migratoria en Europa

DESPLAZAMIENTOS Y SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL



INFOGRAFÍA ▶ L. O.

Fuente: Cruz Roja, CEAR y Acnur.

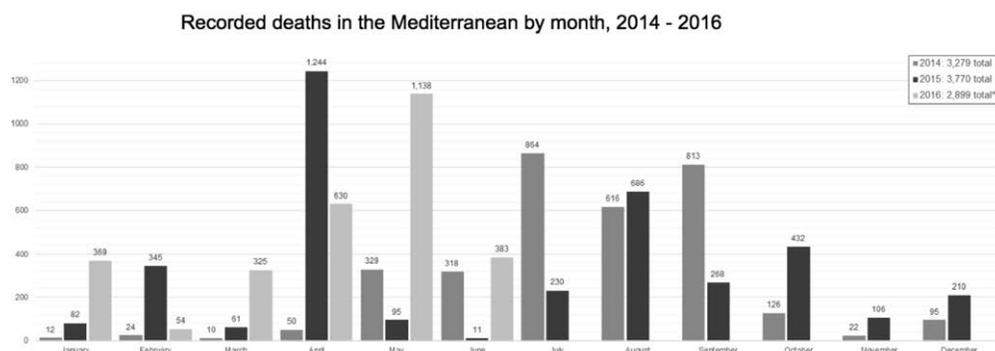
El gobierno de Enrico Letta había lanzado una misión de salvamento y persecución de traficantes denominada Mare Nostrum. Esta misión contaba con un presupuesto de 9 millones de euros al mes y estuvo operativa entre octubre de 2013 y noviembre de 2014. En noviembre de 2014, tras las reiteradas peticiones de ayuda y solidaridad por parte del gobierno italiano, comenzó la Operación Tritón⁽³⁾, financiada por la UE con 2,9 millones de euros al mes, solo dedicada al control estricto de la frontera. El salvamento quedaba al margen de la cuestión⁽⁴⁾. Y sería también unos meses más tarde cuando se activó el artículo 78 (3) del Tratado de la Unión sobre situaciones de emergencia en mayo de 2015⁽⁵⁾.

(3) FRONTEX launches joint operation Triton (31-10-2014) [<http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7>].

(4) Tritón no sustituye a Mare Nostrum a la hora de salvar vidas. Amnistía Internacional (31/10/14) [<https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/triton-no-sustituye-a-mare-nostrum-a-la-hora-de-salvar-vidas/>].

(5) El artículo reza: «Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo».

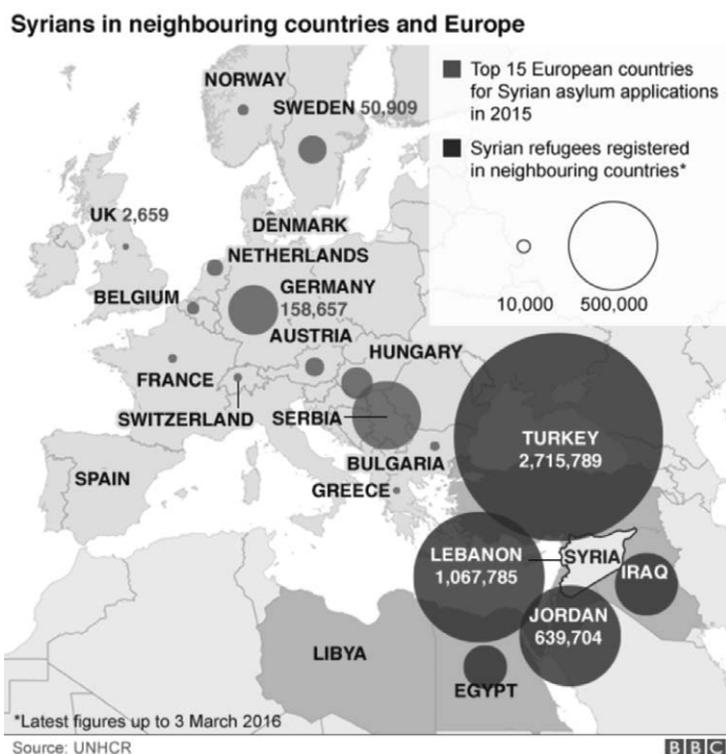
Figura 2. Número (registrado) de personas fallecidas en el Mediterráneo (2014-2016)



Fuente: IOM

Y mientras esto sucedía en Europa, a los campos de refugiados de los países vecinos a Siria continuaba llegando gente (ver Figura 3). ACNUR seguía alertando de la precaria situación de esas personas y de la ausencia de fondos suficientes para atenderlas de manera adecuada.

Figura 3. Distribución de las personas refugiadas sirias (marzo 2016)



Fuente: BBC con datos de ACNUR de marzo de 2016.



A lo anterior se unían otros factores que no podemos dejar pasar por alto. La geopolítica regional ha jugado un papel esencial. De un lado, la situación en Turquía, que tenía por delante meses preelectorales marcados por una gran inestabilidad política. Las elecciones finalmente han otorgado una clara victoria al AKP de Erdogan, por lo que a priori podríamos estar hablando a partir de ahora de una mayor estabilidad por ese flanco⁽⁶⁾. De otro, el refuerzo como potencia regional de Irán tras la firma del acuerdo nuclear. Y todo ello en un contexto de una enorme complejidad geopolítica. Sin soluciones a la crisis siria, no se podrá solucionar la cuestión de los refugiados ni el medio, ni en el largo plazo.

4 LA(S) RESPUESTA(S) DESDE LA UE Y SUS ESTADOS MIEMBROS

Ante la magnitud del drama humanitario que estaba teniendo lugar en sus fronteras tanto la UE como sus Estados miembros tuvieron que dar una respuesta ya que se comenzó a percibir entre la elite política el malestar que estaba generando la situación en las opiniones públicas. Sin embargo, la respuesta europea ha sido decepcionante. No solo no ha habido acuerdo sobre cómo gestionar los flujos de personas que llegaban constantemente a las fronteras exteriores de la UE, sino que tampoco han sido capaces de consensuar una solución de emergencia que paliara, al menos en parte, la crisis. Quedaban así al descubierto las vergüenzas de la ausencia de una verdadera política europea de inmigración y asilo común, no fundamentada sobre la construcción de más Europa Fortaleza, sino de una política en la que sentaran las bases de una gestión de fronteras común, con procedimientos de recepción comunes para todos los Estados miembros. Y todo ello acompañado de la apertura de procedimientos de gestión de las migraciones laborales que evitaran la peligrosidad de las rutas y la irregularidad en territorio europeo, así como la aplicación de la normativa internacional en materia de DDHH.

4.1. Agenda Europea de Migración

Si bien la Comisión en primera instancia intentó coordinar discurso y política a través del lanzamiento de la Agenda Europea de Migración⁽⁷⁾, los

(6) FERNÁNDEZ IBÁÑEZ, M. (2015): «El futuro de Turquía: una estabilidad difícil de archivar» 5-noviembre [<http://www.esglobal.org/el-futuro-de-turquia-una-estabilidad-dificil-de-archivar/>]

(7) PINYOL, G. y FERRERO, R. (2015): Migración en las fronteras europeas. Esglobal, 18 mayo [<http://www.esglobal.org/depende-migracion-en-las-fronteras-europeas/>]



Estados miembros mostraron total ausencia de empatía y solidaridad en el seno del Consejo. Este documento fue sin duda un paso importante, aunque a todas luces insuficiente. Sus propuestas más positivas quizás sean la incitación a la solidaridad entre los Estados miembros, la petición de una mayor coordinación entre distintas agencias como FRONTEX, EASO o EUROPOL y el incremento del presupuesto asignado a las Operaciones Tritón en Italia y Poseidón en Grecia. Pero además también se abogaba por un mayor blindaje de las fronteras (Smart Borders) y una mayor externalización del control, a lo que habría que sumar los famosos hotspots de registro para las personas que llegaran a territorio europeo.

4.2. La reubicación y el reasentamiento

Sin duda el punto que más conflicto ha generado entre los Estados miembros fue la propuesta lanzada por la Comisión sobre la asignación obligatoria de cuotas de refugiados y reasentados entre los distintos Estados miembros, así como la reforma de los Reglamentos de Dublín.

Quizás, el punto álgido de esta disputa se representó en el Consejo de Ministros de junio de 2015, donde se manifestó de manera palmaria el conflicto existente entre los países que reciben y los que acogen, esencialmente los países del sur frente a los países del centro y del norte. La propuesta de la distribución obligatoria de plazas de reubicación y reasentamiento de en torno a 40.000 refugiados entre los distintos Estados miembros presentada por la Comisión y defendida por Junker se enfrentaba a la posición de Tusk y los gobiernos. El resultado finalmente fue la prevalencia de la voluntariedad frente al reparto equitativo de las cuotas de refugiados lo que dejó un paisaje desolador.

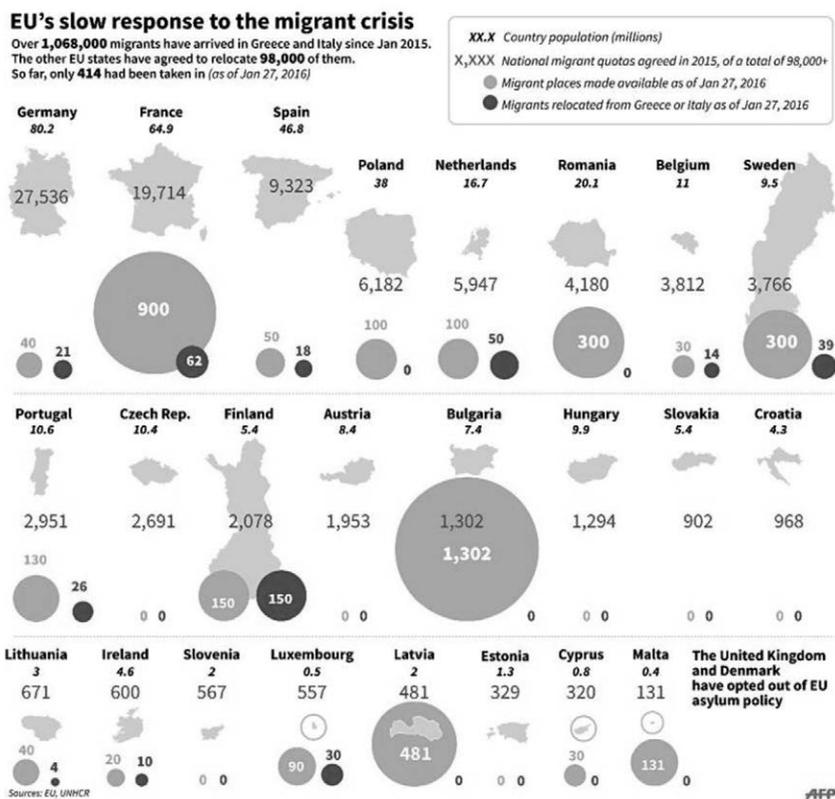
Así, en el Consejo del 20 de julio de 2015 los Estados establecieron el número de plazas que ofertaron para la reubicación y el reasentamiento. La mayoría de los Estados ofreció menos plazas de las que originalmente había propuesto la Comisión. De las 20.000 plazas de reasentamiento propuestas tan solo se cubrieron 18.415 por parte de los Estados miembros⁽⁸⁾. Unas semanas más tarde, en el Consejo Europeo de septiembre de 2015, debido a la incesante llegada de personas en busca de protección internacional y las presiones de la opinión pública, el cupo de reubicaciones se amplió en otras 120.000 personas. Un total de 160 mil personas con llegada escalonada durante los dos años siguientes. En esta reunión también se acordó la elaboración de una lista común de países seguros, poner en marcha una política de

(8) PINYOL, G. (2015): ¿Solidaridad Europea? ¿Proyecto Común? Sobre las cuotas de refugiados en la UE. 23/07 [http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/Solidaridad-Proyecto-refugiados-Union-Europea_6_412318768.html].

retorno más eficaz, así como la creación de un Fondo de Emergencia Fiduciario para África dotado con 780M€.

Esta respuesta ha puesto de manifiesto la ausencia de voluntad política y empatía por parte de los miembros del Consejo Europeo. A todas luces es evidente que, para la UE, con más de 500 millones de personas, asumir un impacto de las llegadas que representa menos del 1% de su población es más factible que para Líbano con 1,2 millones de refugiados (27%) y 4 millones de personas; Turquía con 2 millones sobre 75, o Jordania con 700.000 y una población de 6 millones.

Figura 4. Situación del proceso de reubicación (27 enero 2016)



Fuente: AFP con datos de ACNUR y UE de enero de 2016

4.3. Los Acuerdos con Países Terceros

Efectivamente, si hasta ahora esta situación estaba suponiendo una auténtica conmoción institucional y de valores a varios niveles de la Unión Europea, el hecho cierto es que a Bruselas no le ha quedado más opción que reaccionar



en el ámbito tanto de su política de vecindad como de su política de ampliación. Esto ha obligado a lanzar a la UE una ofensiva diplomática con aquellos países fronterizos.

El primer y último paso en este sentido se ha dado en relación con Turquía. En octubre de 2015 tuvo lugar una reunión entre la canciller Merkel y el primer ministro Erdogan, donde se acordó no solo la concesión de ayudas financieras, sino que también se planteó la posibilidad de una reapertura de las negociaciones de adhesión, y más concretamente aquellas correspondientes a los capítulos de las negociaciones de adhesión 17, 23 y 24, dedicados al euro y las cuestiones relacionadas con temas migratorios⁽⁹⁾.

Otra de las aproximaciones ha sido la reunión que tuvo lugar en Viena en octubre de 2015, a iniciativa del presidente Juncker, entre todos aquellos países afectados en la región de los Balcanes occidentales, lo que se denomina la ruta de los Balcanes. En dicha reunión participaron en igualdad de condiciones Macedonia y Serbia, junto con un grupo reducido de Estados miembros, algunos de ellos antiguos compañeros de viaje en la desaparecida Yugoslavia, Croacia y Eslovenia⁽¹⁰⁾.

Esta reunión se dio en un clima de alta tensión entre los países balcánicos, fueran o no miembros de la UE. Estos países, sin quererlo, se convirtieron en los meses previos a la firma del Acuerdo con Turquía en foco de atención de toda Europa debido a la ingente llegada de desplazados procedentes en su mayoría del conflicto de Siria, pero también de Afganistán, Eritrea o Iraq entre otros. Los números de llegadas alcanzaron las 7.000 personas en solo un día a Croacia, o más de 3.000 a Macedonia, lo que hizo saltar todas las alarmas al convertirse esa pequeña península en un auténtico cuello de botella para los desplazados.

Los medios de los que disponían estos países son escasos, y una vez que la estrategia de abrir paso hacia Hungría se vio impedida por el levantamiento de vallas y cierre de frontera ordenado por Orbán en otoño de 2015, las nuevas rutas de acceso a Europa se desviaron de manera inevitable, primero hacia Croacia, luego Eslovenia. La lucha no tan encubierta por intentar que los refugiados pasaran al siguiente país de la cadena lo que ha provocado ha sido un singular deterioro de las relaciones entre Serbia, Croacia y Eslovenia.

(9) Merkel ofrece a Turquía avances en su adhesión a Europa, El País, 19 de octubre 2015 [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/18/actualidad/1445192200_838960.html].

(10) Líderes de UE y Balcanes ante una reunión difícil y abierta sobre refugiados, La Vanguardia, 25 de octubre 2015 [<http://www.lavanguardia.com/politica/20151025/54438365014/lideres-de-ue-y-balcanes-ante-una-reunion-dificil-y-abierta-sobre-refugiados.html>].



Por último, también fueron convocados los países africanos a una reunión multilateral en La Valeta durante el mes de noviembre de 2015. En esta reunión se acordó reforzar la cooperación en materia migratoria y la prevención de la trata de personas, todo ello unido a un incremento de las medidas en materia de repatriación.

Esta operación diplomática y estratégica ha mostrado que lo prioritario para Bruselas y el resto de capitales europeas es contener los flujos de desplazados en Turquía, Grecia y Balcanes y mantenerlos lo más lejos posible de los centros neurálgicos.

Cuadro 2. Acciones y medidas impulsadas desde la UE

20 abril de 2015	El Consejo de Ministros de la UE	Plan de Acción en Diez Puntos de Luxemburgo sobre migraciones en respuesta a las tragedias en el Mediterráneo.
20 abril de 2015	El Consejo de Ministros de la UE	Plan de Acción en Diez Puntos de Luxemburgo sobre migraciones en respuesta a las tragedias en el Mediterráneo.
13 de mayo de 2015	Agenda Europea de Migración	Smart Borders Propuesta de Reubicación y Reasentamiento
15-16 junio de 2015	Consejo de Asuntos de Justicia e Interior	Reubicación de 40.000 refugiados. Reasentamiento de 20.000 refugiados
25-26 de junio de 2015	Consejo Europeo	Trabajar en las relaciones con países y regiones vecinas: Balcanes, Turquía y países de Oriente Medio (Iraq, Jordania y Líbano).
17 de septiembre de 2015	Consejo de Asuntos de Justicia e Interior	Reubicación de 120.000 refugiados desde Grecia e Italia, dejando fuera a Hungría
15 de octubre de 2015	Consejo Europeo	Plan de Acción con Turquía Protección de fronteras y política de retorno
8 de octubre de 2015	Conferencia de Alto Nivel sobre Balcanes Occidentales	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a los países de primer asilo para prevenir el deterioro de la situación de los refugiados. • Apoyo operativo que debe proporcionarse a los países de los Balcanes, en particular en las cercanías del invierno. • Cooperación contra el crimen organizado de tráfico de migrantes, tanto en los Balcanes como en los países de primer asilo.
11-12 de noviembre de 2015	Cumbre de La Valeta sobre Migración entre la UE y los países africanos	La Migración es una responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino. Impulso a la Migración legal y la movilidad. Cooperación en materia de retorno, readmisión y reintegración. Protección a los solicitantes de asilo
3 de febrero de 2016	Conferencia de Donantes sobre Siria en Londres «Apoyando a Siria y la región»	Auspiciada por Reino Unido, Alemania, Kuwait, Noruega y las Naciones Unidas.
18 de marzo de 2016	Firma del Acuerdo UE- Turquía	Aumentar los 3.000 millones acordados en el Plan de Acción de octubre. Liberalización de visados Avanzar en el proceso de adhesión a la UE.

Fuente: Elaboración propia



5 UNA CRISIS EUROPEA MULTINIVEL

Es evidente que la situación humanitaria que se está viviendo en las fronteras europeas es de dimensiones considerables. Miles de personas están «atas-cadas», malviviendo en unas condiciones que no responden a los estándares que la Unión Europea establece en sus intervenciones de ayuda humanitaria en países terceros. Pero también es evidente que no podemos considerarlo una crisis en el sentido estricto: porque ni ha sido inesperada (los informes de Frontex advierten de los riesgos de movimientos de personas buscando refugio desde el desmembramiento de Libia y el crecimiento de las tensiones en Siria) ni era ingestionable. De hecho, los países de la Unión Europea tenían medios y recursos suficientes para atender no solo las necesidades urgentes de estas personas, sino también de aplicar la directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

No es extraño, en este sentido, que podamos describir la emergencia humanitaria de los refugiados como una crisis tridimensional de la Unión Europea. Una crisis de gestión, institucional y de valores.

5.1. Crisis de gestión

Una de las afirmaciones que más aparecen en la opinión publicada en relación con la mal llamada crisis de refugiados ha sido el papel nulo de la Unión Europea. Entendida esta como una entidad con competencias en el tema, se olvida a menudo que la gestión de la inmigración, el asilo y el control de fronteras son competencias finales de los Estados miembros. Los avances que ha intentado hacer la Comisión Europea, por ejemplo, al proponer un plan de reasentamiento y reubicación, no solo han contado con muchas reticencias por parte de los Estados miembro (que no aceptaron la primera propuesta y la redujeron considerablemente), sino que su implementación está en manos de los mismos. Por ello, cuando las cifras de reubicados no se corresponden con las acordadas, la responsabilidad última es de los Estados miembro.

Por otro lado, la falta de gestión de la situación de emergencia, ha derivado en poner en duda elementos clave del sistema de asilo europeo, sin soluciones previstas a corto plazo. Así ha sucedido con el Reglamento de Dublín, que ha sido criticado y considerado superado por la mayoría de actores europeos, sin que por ello se haya explicado, por un lado, por qué no se ha desarrollado el



mismo con todas sus potencialidades y, por otro lado, cuál es la propuesta efectiva que lo debería sustituir.

Finalmente, y en un contexto más amplio de libre circulación de personas, la desgestión ha puesto también en un brete al espacio Schengen, al cuestionar muchos países la libre circulación interna, volviendo a imponer controles fronterizos. Los riesgos de acabar con el espacio Schengen —una de las grandes contribuciones del proyecto europeo y de las mejor valoradas por la población europea— no son de carácter menor, y no impactan solo a las libertades fundamentales de los ciudadanos, sino también al desarrollo económico de la Unión Europea⁽¹¹⁾. Es evidente que, para garantizar el espacio Schengen, una política de inmigración y asilo común son elementos imprescindibles.

5.2. Crisis institucional

La emergencia humanitaria ha confirmado lo que la crisis del BREXIT y la crisis griega del Euro ya habían planteado: el proyecto de la Unión Europea está debilitado. El impacto de la crisis económica y el fortalecimiento de las dinámicas estatales ha afectado al funcionamiento pleno de las instituciones de la Unión Europea, no tanto en un sentido formal, como de dirección política del proyecto europeo.

En relación con las políticas de asilo, es evidente la complejidad institucional, los Estados miembros no dejan de tener las competencias clave, pero el Parlamento Europeo ha intentado alzar la voz en numerosas ocasiones preocupándose por el bienestar y futuro de las personas refugiadas. La Comisión Europea ha jugado un papel confuso, ofreciendo propuestas innovadoras o diferentes, pero sin molestar demasiado a unos Estados que, por otro lado, tienen posiciones cada vez más distintas en estos temas.

De hecho, la mal llamada crisis de refugiados ha supuesto poner en duda la solidaridad interna, y abrir fracturas entre los diferentes Estados. En la Agenda Europea de Migración, la propia Comisión alertaba que la desconfianza entre Estados miembro era fruto de la imposibilidad de avanzar en el sistema europeo común de asilo⁽¹²⁾.

Finalmente, la ya tradicional fractura norte-sur (muy vinculada al debate entre países responsables del control de fronteras y de acogida de población refu-

(11) Véase «The economic impact of suspending Schengen» [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579074/EPRS_ATA\(2016\)579074_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579074/EPRS_ATA(2016)579074_EN.pdf).

(12) «Una de las deficiencias de la actual política de asilo es la falta de confianza entre los Estados miembros, principalmente como consecuencia de la fragmentación persistente del sistema de asilo». Agenda Europea de Migración http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf.



giada) se ha visto acompañada por una fractura este-oeste, que ha elevado el tono en relación con las personas refugiadas y ha puesto en duda, en mayor número de ocasiones que sus vecinos occidentales, el sistema de asilo y la protección de los derechos fundamentales de las personas refugiadas. La presidencia eslovaca del Consejo de la Unión Europea, que se inicia este segundo semestre de 2016, puede ser un punto de inflexión en estas relaciones. Aunque no queda aún claro en qué sentido.

5.3. Crisis de valores

La falta de respuesta de los Estados miembro a las demandas de asilo de las personas refugiadas, ha supuesto poner en jaque el derecho internacional de asilo. El derecho de asilo está recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y a diferencia del derecho de migrar (que consta como derecho, pero no supone obligaciones para los Estados), el derecho de asilo tiene un desarrollo normativo que obliga a los Estados signatarios de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 1968. Es decir, los Estados signatarios están obligados a, como mínimo, examinar la solicitud de asilo que presenta cada individuo, garantizar una protección mínima y unas condiciones de acogida mínimas mientras se tramita su solicitud, a dar una respuesta a la misma y ofrecer la posibilidad de recurso antes de dar por finalizado el proceso. La imposibilidad de muchas personas de presentar siquiera esta solicitud, supone una vulneración del derecho internacional. La Convención de Ginebra obliga a considerar refugiado a las personas sin discriminaciones por razones de origen, religión, sexo, etc.: «Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él»⁽¹³⁾.

Pero, además, el derecho de asilo está incluido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa (del que también son miembros los países de la Unión Europea) y en la propia Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁽¹⁴⁾.

(13) Véase la Convención de Ginebra completa en <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/>. El Protocolo de Nueva York eliminó las restricciones temporales.

(14) «La Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de sus actuaciones». Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.



Incluso, la Convención de Ginebra de 1951 prohíbe explícitamente el retorno de las personas refugiadas allí donde sus derechos o su seguridad puedan ser vulnerables. El principio del «*non-refoulement*» (no devolución) ha sido también puesto en duda con el Acuerdo con Turquía, incrementado la preocupación sobre cómo se está tratando el asilo en el ámbito europeo.

Vulnerar el derecho de asilo, tanto por imposibilitarlo o por, como han hecho algunos Estados miembros, negarlo a las personas que forman parte de colectivos específicos (como hizo el gobierno eslovaco al declarar que no examinarían solicitudes de refugiados musulmanes), es romper un sistema de protección internacional que se creó después de la Segunda Guerra Mundial, básicamente para impedir que volvieran a darse situaciones de desamparado como las que se sucedieron durante el conflicto armado y los años posteriores.

6 CONCLUSIONES

Una de las cuestiones que este artículo ha querido subrayar es que el orden de los factores es importante: no se ha abierto una crisis institucional en la Unión Europea debido a la mal llamada crisis de refugiados, sino que la misma se ha convertido en una situación ingobernable debido a las distintas crisis en las que ya se encontraba sumido el proceso de construcción europea.

La falta de respuesta de los Estados miembros a un fenómeno que claramente afectaba a toda la Unión ha dejado en evidencia las tensiones entre estos y las instituciones europeas, y entre estas mismas. Se ha construido un imaginario en que la culpa de la falta de control o gestión de la crisis humanitaria ha sido de la Unión Europea (solo hace falta seguir con atención las afirmaciones que en este sentido ha lanzado el UKIP en el proceso del referéndum del Brexit), lo que ha impulsado, en muchos países, una cierta desafección con la Unión Europea, cuando no un crecimiento euroescéptico evidente.

Pero esta incapacidad para dar respuesta también ha puesto de relieve la fragilidad de la Unión Europea en el contexto internacional. La construcción de un diálogo con países terceros menos basado en los valores clave de la Unión y más en la necesidad de respuestas rápidas a problemas complejos, asumiendo costes políticamente complejos (como ha sucedido con el Acuerdo con Turquía).

En el proceso, además, se ha vinculado la población refugiada con los retos de la seguridad y el control de las fronteras europeas, estableciendo una especie de dicotomía —que no puede ser aceptable en los Estados de Derecho— entre seguridad y protección de derechos humanos. Y, además, ha servido



para criminalizar, de modo paulatino, a la población refugiada y, en general, a la población migrante. Eso ha permitido, por un lado, empezar a plantear debates sobre la necesidad de revisar (a la baja) el derecho de asilo y el principio de «*non-refoulement*», pero también ha supuesto normalizar un discurso xenófobo hasta la fecha muy limitado a los partidos de extrema derecha.

La suma de estos elementos ha supuesto un importante desgaste del proyecto europeo, que tiene, también, dos puntos en positivo. Por un lado, la demanda de muchas ciudades de tener un mayor rol en la política de acogida de las personas refugiadas ha supuesto dar voz a un actor que, como el municipio, goza de mayor confianza entre la ciudadanía que las instituciones que perciben como más alejadas. Es cierto que los gobiernos locales en materia de inmigración y asilo no tienen, en el marco europeo, ningún papel. Pero han reclamado tenerlo, y eso podría suponer avanzar en una política de inmigración y asilo mucho más global y transversal. Y por otro lado, la ciudadanía europea también se ha movilizado, aún de modo minoritario, para reclamar la vigencia del proyecto europeo. Recuperando los valores que lo definen, parte de la ciudadanía europea reclama una más y mejor Europa para poder responder conjuntamente a los retos de la globalización.

7 BIBLIOGRAFÍA

- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2014): *Tritón no sustituye a Mare Nostrum a la hora de salvar vidas*. (31/10/14) (en línea). <https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/triton-no-sustituye-a-mare-nostrum-a-la-hora-de-salvar-vidas/>, acceso 22 de junio de 2016
- EL PAÍS (2015): *Merkel ofrece a Turquía avances en su adhesión a Europa* (19/10/15) (en línea). http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/18/actualidad/1445192200_838960.html, acceso 22 de junio de 2016.
- FERNÁNDEZ IBÁÑEZ, M. (2015): *El futuro de Turquía: una estabilidad difícil de archivar*, Esglobal, noviembre (en línea). <http://www.esglobal.org/el-futuro-de-turquia-una-estabilidad-dificil-de-archivar/>, acceso 23 de junio de 2016.
- FRONTEX (2014): *Frontex launches joint operation Triton* (31/10/14) (en línea). <http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7>, acceso 22 de junio de 2016.
- LA VANGUARDIA (2015): *Líderes de UE y Balcanes ante una reunión difícil y abierta sobre refugiados* (25/10/15) (en línea). <http://www.lavanguardia.com/politica/20151025/54438365014/lideres-de-ue-y-balcanes-ante-una-reunion-dificil-y-abierta-sobre-refugiados.html>, acceso 22 de junio de 2016.



PINYOL-JIMÉNEZ, G. (2015): *¿Solidaridad Europea? ¿Proyecto Común? Sobre las cuotas de refugiados en la UE* (23/07/15) (en línea). http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/Solidaridad-Proyecto-refugiados-Union-Europea_6_412318768.html, acceso 21 de junio de 2016.

PINYOL-JIMÉNEZ, G. y FERRERO-TURRIÓN, R. (2015): *Migración en las fronteras europeas*, Esglobal, mayo (en línea). <http://www.esglobal.org/depende-migracion-en-las-fronteras-europeas/>, acceso 22 de junio de 2016.

Fuentes primarias

COMISIÓN EUROPEA (2015): *Agenda Europea de Migración* (en línea). http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf, acceso 20 de junio de 2016.

CONSEJO EUROPEO (1999): *Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere*, (en línea). http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm, acceso 22 de junio de 2016.

—(2015): *Cumbre de La Valeta sobre Migración* (en línea). <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>, acceso 21 de junio de 2016

—(2015): *Plan de Acción-Diez Puntos de Luxemburgo* (en línea). <http://ec.europa.eu/spain/pdf/2015/ip2004.pdf>, acceso 21 de junio de 2016

NACIONES UNIDAS (1951): *Convención de Ginebra* (en línea). <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/>, acceso 26 de junio de 2016.

PARLAMENTO EUROPEO (2016): *The economic impact of suspending Schengen* (en línea). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579074/EPRS_ATA\(2016\)579074_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579074/EPRS_ATA(2016)579074_EN.pdf), acceso 22 de junio de 2016.



Fronteras de la crisis. Naufragios y ciudadanía en la Europa contemporánea⁽¹⁾

Andrea F. Ravenda

Università degli Studi di Perugia
ravenda01@gmail.com

Fecha de recepción: 15/04/2016
Fecha de aceptación: 30/07/2016

Sumario

1. Fronteras/Crisis. 2. Márgenes/Excepción. 3. Naufragios/Límites. 4. Memorias/Fosas comunes. 5. Approdi/Ciudadanía. 6. Bibliografía.

RESUMEN

El ensayo abordará desde una perspectiva histórico-antropológica algunas de las dinámicas que desde finales de los años noventa del siglo pasado con la migración albanesa a Italia, que han caracterizado los naufragios en el Mediterráneo como procesos dinámicos de regulación de la migración hasta convertirlos en eventos constituyentes en la fabricación de las fronteras europeas y su crisis permanente.

De manera relacionada, entrelazando el análisis de específicas prácticas de construcción de la memoria sobre los muertos de los naufragios con los fragmentos de una historia de supervivencia y de ataque en las costas europeas, se tratará de mostrar cómo el cruce de las fronteras mediterráneas pone en crisis las categorías de clasificación de las diferentes experiencias de movilidad, planteando la cuestión de la ciudadanía como un espacio conflictivo.

Palabras clave:

Naufragios, fronteras, ciudadanía, Mediterráneo, Europa.

(1) Traducido del italiano al español por Alessandro Forina. Algunos de los contenidos de este trabajo fueron tratados en el ensayo *Frontiera della crisi*, publicado en Italia (Ravenda 2016) en el volumen colectivo *Chi, cosa. Rifugiati, transnazionalismo e frontiere* a cargo de Costantini, Massa, Yazdomi.



ABSTRACT

The paper will address in a historical and anthropological perspective some of the dynamics that since the late nineties of the last century with the Albanian migration to Italy, characterized the shipwrecks in the Mediterranean as dynamic regulatory processes of migration up to turn them into constituent events in production of European borders and their permanent crisis. In a related, intertwining the analysis of specific memory practices on shipwrecks died with the fragments of a survival story and landing on European shores, it will try to show how the crossing of Mediterranean borders put a strain on classification categories for the different mobility experiences raising the question of citizenship as a conflictual space.

Key words:

Shipwrecks, borders, citizenship, Mediterranean, Europe.

*Come sail your ships around me
and burn your bridges down*

(Nick Cave *The ship song* 1990)

1 FRONTERAS/CRISIS

En abril de 2012 el famoso artista callejero italiano Blu intervino con un dibujo en la pared de un edificio abandonado en la ciudad autónoma de Melilla, enclave español en la costa Noroeste de Marruecos. Se trata de un lugar absolutamente excepcional para el control de los flujos migratorios contemporáneos hacia Europa, sobre todo por la presencia de las llamadas «Barreras de separación de Ceuta y Melilla», dos vallas de seis metros de altura y diez kilómetros de extensión, la frontera de las dos ciudades españolas en el país norafricano. Diseñadas y construidas por el Gobierno Ibérico con fondos de la Unión Europea (UE), las vallas están constantemente monitoreadas por sensores visuales y acústicos, y son patrulladas por policía armada con la tarea de obstaculizar e impedir los saltos de la valla y los intentos de entrada «ilegal» en el territorio español y, en consecuencia, hacia la zona de «libre» circulación europea de Schengen (Andersson 2014). Una militarización de la frontera a menudo desembocada en episodios de violencia contra los migrantes, con un número elevado de personas fallecidas en su intento de eludir las vallas desde el mar y con una guardia civil española que, en unos casos, incluso ha disparado con armas de fuego, con balas de goma y gases lacrimógenos.

El Mural se encuentra justo a pocos metros de esta frontera/barrera y representa una bandera de la UE en la que las doce estrellas que representarían la armonía entre los pueblos (y los estados) europeos, forman un alambre de espino de oro. Mientras el fondo azul, símbolo del «cielo del mundo occidental»⁽²⁾, tiende a evocar el mar Mediterráneo, tranquilo dentro del círculo, pero fuera del alambre de espino, agitado por una multitud de cuerpos apilados y sin rostro, que se confunden —y probablemente se hunden— en el azul del mar⁽³⁾. Independientemente de los múltiples planos interpretativos y analíticos estimulados

(2) La bandera fue adoptada oficialmente por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el 25 octubre del 1955 y por el Comité de Ministros el día 8 de diciembre del mismo año. La descripción heráldica y geométrica en la página web de la UE dice: «Sobre un fondo de cielo azul, doce estrellas doradas forman un círculo, que representa la unión de los pueblos de Europa. Las estrellas son invariablemente doce, símbolo de perfección y unidad. El emblema consiste en una bandera rectangular de color azul, cuya longitud equivale a tres medios de su anchura. Doce estrellas doradas equidistantes forman un círculo imaginario cuyo centro se sitúa en el punto de intersección de las diagonales del rectángulo»: europa.eu.

(3) Algunas fotos del Mural de Blu se pueden ver en el blog del artista blublu.org/sito/blog/.



por la obra de Blu, la materialidad de haberla situado en los márgenes de la Europa más periférica (Herzfeld, 1987), en el mismo límite que quiere representar y a la vez desentrañar en el simulacro de la bandera, nos da la oportunidad para reflexionar sobre la compleja relación entre los equilibrios «de este lugar ambiguo y amorfo llamado Europa» (De Genova 2016) y la reglamentación político administrativa de los fenómenos transnacionales, reflejada en naufragios de barcos y en las muertes en el mar Mediterráneo, su más complejo punto nodal.

El uso de la palabra naufragio, que procede del latín *navis* (barco) *frangere* (romper), se ha generalizado en los medios de comunicación de masas, parece remitir a un evento accidental provocado por averías, inestabilidad del barco, errores de navegación, eventos meteorológicos o naturales⁽⁴⁾, ocultando de esta manera la red causal y de responsabilidades que implican a las instituciones europeas en el marco de las políticas comunitarias sobre migraciones internacionales cada vez más orientadas a obstaculizar las posibles vías de acceso «legales» y «seguras» a territorio europeo. La evidente incapacidad y falta de compromiso para abordar y evitar los constantes naufragios, hace que hablemos del metonímico «naufragio de Europa»⁽⁵⁾. A este respecto, como destacaba el antropólogo Nicholas De Genova (2016), la llamada «crisis de los migrantes» o de los «refugiados», que caracteriza desde más de veinte años el mar Mediterráneo, se conecta de manera transversal con la confusa proliferación de discursos securitarios y sobre una aparente crisis de las «Fronteras Europeas», planteando el problema de la propia Europa como unión político-económica y jurídico-administrativa. Según De Genova, la sistematicidad de los naufragios, en el conjunto de las praxis técnico-políticas, socio-culturales y de construcción de la memoria que los define como eventos únicos en su trágica situación y a la vez habituales en la continuidad de sus episodios (como un hábito de terror), convierte al Mediterráneo más que en un cementerio, en una especie de fosa común en la que sacrificar brutalmente las vidas de los migrantes y de los refugiados para fomentar la perpetuación de la irreal, nueva y ampliada Europa Unida (a 28 países) rodeada por fronteras cada vez más militarizadas (De Genova 2016). Este rígido y violento cierre de la movilidad (Kallius, Monterescu, Rajarm 2016) lejos de terminar con las tensiones en las fronteras de la ostentosa «Fortaleza Europa», parece multiplicar los frentes del conflicto, desde las marginales periferias mediterráneas de islas y penínsulas, a la centralidad de Alemania, Austria, Francia y Gran Bretaña. En este marco de complejidad y conflicto, los naufragios en su «excepcional ordinariadad», adoptan la función de eventos paradigmáticos de la crisis que está arrollando las contemporáneas tecnologías político-administrativas de la UE, en

(4) www.treccani.it/vocabolario/naufragio/

(5) Después del naufragio del día 18 de abril 2015 en el que perdieron la vida cientos de personas en el canal de Sicilia, el semanal Internazionale tituló su portada de abril: «El naufragio de Europa» sobre la imagen de los restos del barco hundido www.internazionale.it.



la medida en que «exhibiendo su propia singularidad hacen inteligible un entero y más amplio contexto histórico-problemático» (Agamben 2008: 11). Asumiendo esta perspectiva teórico-metodológica y política, este artículo intentará discutir algunas de las dinámicas que ya a finales de los años noventa, con la migración albanesa en Italia, han caracterizado los naufragios en el Mediterráneo como procesos dinámicos de reglamentación biopolítica de los fenómenos migratorios hasta convertirlos en eventos constitutivos de la fabricación de nuevas fronteras europeas que muestran el problema de los criterios de ciudadanía entre los Estados de la Unión, así como de las categoría de clasificación para las distintas experiencias migratorias (De Genova 2016, Mezzadra 2008, 2013).

2 MÁRGENES/EXCEPCIÓN

Las costas y los estados de la Europa meridional, y en particular las periferias más extremas de Ceuta, Melilla (España), Kos, Lesbos (Grecia) y Lampedusa (Italia), representan escenarios espectaculares de la experiencia migratoria (De Genova 2013) y son definidos en el marco de los ya conocidos desafíos de la UE, como espacios marginales en relación a la centralidad gubernamental y decisora, donde el orden de las reglamentaciones tiene que ser constantemente restablecido (Das, Poole eds. 2004) tanto desde el lado económico (véase en este sentido la crisis griega) como desde el jurídico y territorial. Se trata de una tensión entre los derechos y las obligaciones derivados del ingreso en la Unión, que se materializa en la dificultad casi permanente de los países del Sur y del Este de respetar el criterio del llamado *acquis* comunitario que es representado por la capacidad de los estados particulares «para cumplir con las obligaciones comunitarias, modificar el propio ordenamiento en consecuencia e incorporar los objetivos de la Unión bajo el perfil de la unión económica, monetaria y, en una perspectiva política» (Graglia 2011: 127). Esta continua definición y transgresión y la relativa restauración de los criterios, representan, entonces, fases y procedimientos de absoluta centralidad para el funcionamiento de la UE, así como para los equilibrios y desequilibrios en las correlaciones de fuerza entre los países miembros. Después de todo, tal y como han mostrado diferentes estudios de antropología política y etnografías del Estado, las extremas periferias, los «márgenes» y las «fronteras» —en este caso de una Unión de estados— en sus entrelazamientos y superposiciones cotidianos, se separan de las cualidades esenciales de un territorio específico ya que «el estado está ausente» o «no consigue llegar» (Pizza 2016)⁽⁶⁾, constituyéndose también como

(6) El ensayo de Giovanni Pizza se va a publicar próximamente, se agradece al autor la lectura en la vista previa.



proyecciones conflictivas y reelaboraciones transformadoras del mismo poder central (Asad 2004, Das, Poole eds. 2004, Herzfeld 1987, Pizza 2009) en la medida en que «la totalidad del estado es un margen» (Asad 2004: 287). Como han mostrado Veena Das y Deborah Poole, tras una relectura crítica y etnográfica de las posiciones expresadas por el filósofo Giorgio Agamben sobre la noción de «estado de excepción» (1995, 2003), la permanente condición de incertidumbre y de flexibilidad de las reglas y en el lado opuesto, la violencia en el restablecimiento del orden que caracteriza las prácticas y las políticas en los márgenes de los estados, son aspectos cruciales y constitutivos de la organización y el funcionamiento del poder central así como para las elaboraciones transformadoras del mismo (Das, Poole 2004). Desde tal perspectiva, el cruce del mar Mediterráneo a través de las rutas que unen las costas de África occidental a los países de la Europa meridional, desencadena dispositivos de excepción en la reglamentación de los fenómenos migratorios (Ravenda 2011) que desde los márgenes geopolíticos de la Unión llegan al corazón de sus mecanismos de funcionamiento poniendo en crisis los criterios y las taxonomías.

En un primer nivel de análisis, se trata del cruce de una frontera de ambigüedad jurídica líquida (Ballinger 2006) gobernada por específicos intereses político-económicos en los que entre reglamentaciones normativas, bloqueos navales, devoluciones y salvamentos, la experiencia migratoria se esencializa en la individual capacidad física de resistir y sobrevivir. De esta manera, dentro complejos procesos de producción legal de la ilegalidad (Caputo 2007, De Genova 2002, 2005, Ravenda 2011) se clasifican diferentes experiencias migratorias estableciendo las diferencias entre quien tiene el derecho a permanecer legalmente y quien, en cambio, son cuerpos rechazables o expulsables, o simplemente se les deja morir (De Genova 2002, Galemba 2013, Hansen, Stepputat 2005). Un límite físico-político (Pizza, Ravenda a cura di 2012) cuya apuesta es la vida misma. Desde otro punto de vista sin embargo, los contrastes entre los Países europeos con respeto a los planes de intervención compartido en el Mediterráneo, la constante polémica sobre las responsabilidades de la gestión de las fronteras delegadas a los países fronterizos, así como la construcción de barreras y vallas internas de la Unión⁽⁷⁾, se conecta con las fricciones internas y las pulsiones de salida de la Unión o con posiciones críticas contra el decisionismo «central» en las polémicas comunitarias, debidas a la prolongada crisis económica⁽⁸⁾. Esta permanente situación de incertidumbre y de crisis que caracteriza los espacios «en los márgenes» y de «frontera» de Europa, los convierte en verdaderos laboratorios biopolíticos donde experimentar y ree-

(7) Como las realizadas entre Macedonia y Grecia o diseñadas en el Brennero.

(8) A este respecto es importante señalar que la recién campaña electoral en Gran Bretaña para la salida de la UE encuentra en el tema de las migraciones intraeuropeas y extraeuropeas uno de los principales puntos de debate.



laborar las prácticas de construcción de los acuerdos y de los equilibrios de ciudadanía entre los Estados miembros de la Unión. A este respecto, es importante recordar que el régimen de control de las fronteras europeas que, en el Mediterráneo, se inicia en los años noventa con el laboratorio Adriático de la migración albanesa en Italia (Ravenda 2011), se perfila precisamente en el marco del acuerdo de Schengen desencadenando, en relación a las migraciones transnacionales y «extracomunitarias», un permanente proceso de reterritorialización de las fronteras europeas y de descomposición y recomposición de la ciudadanía (Mezzadra 2008). Un proceso complejo y articulado, durante el cual se experimentaron los dispositivos para la gestión de la llegada de población albanesa, y, consecuentemente, para el fortalecimiento de la problemática frontera italiana con acciones como la institución de los pactos bilaterales con los países de origen, la vigilancia de las costas, las devoluciones en la frontera, el trato coercitivo y las expulsiones forzosas. Medidas de excepción que luego serán formalizadas en la Ley Turco-Napolitano del 1998, la primera normativa italiana en materia de migraciones transnacionales coherente con el *acquis* comunitario. Y es precisamente en este marco de experimentación y de incertidumbre de las reglas que el día 27 de marzo de 1997 frente a las costas de la Apulia, se produce uno de los primeros y quizás, más incisivos naufragios en el Mediterráneo. El barco *Katër i Radës* salió de Valona transportando 120 migrantes albaneses, y fue bloqueado por la corbeta de la Marina Militare Sibilla. En plena tensión entre ambas naves, la corbeta italiana choca el *Katër* que terminó hundiéndose. Solo consiguieron sobrevivir 35 personas, mientras que 57 murieron atrapados en la bodega del barco a más de 700 metros de profundidad y 24 personas nunca fueron encontradas.

3 NAUFRAGIOS/LÍMITES

En marzo de 1991 la crisis político-institucional debida al colapso del régimen comunista de Enver Hoxha, empujó a muchos ciudadanos albaneses a dejar su propio país para llegar a las costas de Italia meridional, dando así lugar a una migración masiva que, como bien se sabe, ha tenido continuidad durante los años noventa del siglo xx (Melchionda 2003). El cruce del mar Adriático con barcos precarios y llenos de personas (Vehbiu 1997), las llegadas a los puertos de Apulia y la praxis de gestión del fenómeno que supuso el confinamiento de estas personas en campos por el gobierno italiano, afectaron de manera relevante los equilibrios europeos y mediterráneos que precisamente en estos mismos años se iban construyendo en la vertiente económica, jurídica y política (Dal Lago 1999,



Ravenda 2011). Solo un año antes, de hecho, en la construcción de la UE, fue firmada por once países, entre ellos Italia, la convención para la aplicación del acuerdo de Schengen que luego entró en vigor con el tratado de Ámsterdam de 1999. El acuerdo, que se basa en los pilares de la libre circulación de personas y bienes, establecía rigurosamente el cumplimiento de ciertas obligaciones de los países miembros, como la realización de un control eficaz de las fronteras externas y la adaptación de la normativa en materia de asilo establecida en 1990 por el tratado de Dublín⁽⁹⁾. La libre circulación de los ciudadanos europeos dentro de las fronteras de los países miembros, tiene lugar casi paralelamente a la primera gran llegada de migrantes en el Mediterráneo y a la reglamentación para las solicitudes de asilo, previendo que los ciudadanos «extracomunitarios» que huyen de sus países de origen por la guerra o perseguidos por causas políticas o religiosas, puedan solicitar asilo solo en el primer país miembro de la Unión en el que llegan. Así, Italia fue considerada desde el principio la frontera más problemática de la zona comunitaria, porque en la firma del 1990, el país todavía carecía de un sistema de regulación integral en materia de migración (Palidda 1999) y por lo tanto no respondía a las condiciones sustanciales definidas por el Comité ejecutivo de Schengen a las que estaba subordinado la inclusión y la permanencia en el área de libre comercio (Rigo 2007). Fue durante los primeros días de marzo de 1991 que esta condición de insuficiencia normativa y organizativa de Italia, se manifestó en toda su evidencia en la indecisión mostrada por el entonces Gobierno Andreotti en relación a la llegada «repentina» de casi veinte mil migrantes albaneses en el puerto de Brindisi. No obstante la situación de emergencia, las instituciones nacionales no intervinieron en cinco días, delegando a los municipios y a las asociaciones locales, en unos casos a los ciudadanos particulares, la tarea de la acogida «espontánea» (Ravenda 2011). Solo unos días después, bajo una atmósfera de euforia general por «los vecinos adriáticos», «pobres y desesperados» que huían de una dictadura cruel en búsqueda de la democracia europea y occidental, el Gobierno decidió intervenir movilizándolo ejército y encontrando un sistema de acogida para los migrantes albaneses con permisos temporales de protección humanitaria. Pocos meses después, sin embargo, en el mes de agosto del mismo año, con la llegada del barco Vlora al puerto de la ciudad de Bari, el escenario y las modalidades de tratamiento de los albaneses cambiaron considerablemente entrando en el marco estratégico de una emergencia internacional. Casi veinte mil migrantes recién llegados al puerto de Bari, después de viajar en un viejo carguero más allá de sus propias posibilidades, fueron trasladados por la policía al antiguo estadio de la ciudad con la promesa de un tratamiento similar al que recibieron unos meses antes sus connacionales. Hombres, mujeres y niños fueron obligados a un tratamiento

(9) Luego convertido en Dublín II en el 2003 y en Dublín III en el 2013.

coercitivo en el Stadio delle Vittorie en condiciones penosas durante más de una semana, para ser luego expulsados en respuesta a un «proclamado problema de orden público» (Dal Lago 1999). El episodio, ampliamente descrito y debatido desde diferentes perspectivas (Agamben 1995, Dal Lago 1999, Ravenda 2012abc) ha cambiado simbólicamente seguramente la percepción pública de los migrantes albaneses convirtiéndoles en «violentos», «violadores» y «criminales»; pero al mismo tiempo, y de manera relacionada, las disposiciones del todo excepcionales y violentas que lo caracterizaron, han sido gradualmente formalizadas en las praxis normativas nacionales en la gestión de las llegadas extranjeras después de la experimentación producida durante los años noventa (Dal Lago 1999, Ravenda 2011). Cuando la corbeta de la Marina Militare Sibilla se hace cargo el Katër i Radës, en la tarde del 28 de marzo, con la orden de bloquear su acceso a las aguas territoriales, habían pasado tan solo seis años de los acontecimientos del 1991. Durante esos años, las modalidades de gestión de la migración implementadas por el Gobierno italiano bajo presión de la UE siguiendo las obligaciones de Schengen, han pasado del titubeo en la toma de decisiones a acciones cada vez más autoritarias y reglamentadas desde 1995 con el decreto ley 451, más conocido como Legge Puglia [Ley Apulia]. Una ley especial que no solo establece el empleo de las Fuerzas militares para la vigilancia de las costas reglamentado por pactos bilaterales con Albania, sino también establecía centros específicos para el tratamiento coercitivo de los migrantes llegados, donde eran identificados y recibían, en base a una evaluación a menudo arbitraria, permisos temporales o un decreto de expulsión. En esta misma línea, en 1997, el entonces Gobierno de centro-izquierda y fuertemente europeísta guiado por Romano Prodi⁽¹⁰⁾ estableció el bloqueo naval por el Ejército en el canal de Otranto, de manera ejecutiva y sin mandato parlamentario. En un clima de proclamada «emergencia albanesa»⁽¹¹⁾ se dio una señal clara para frenar la migración en el canal de Otranto dado que, como afirmó el presidente del Gobierno, «la vigilancia de la inmigración clandestina implementada también en el mar cae bajo el deber de tutelar nuestra seguridad y en el respeto de la legalidad que el gobierno tiene el deber de perseguir»⁽¹²⁾.

Es en la genealogía —aunque reconstruida de una manera sintética y fragmentaria— del contexto articulado de estas relaciones internacionales y de estas acciones de excepción, que debe ser considerada la tensión en las fronteras entre el Katër y el Sibilla, así como la orden recibida por el comandante italiano de di-

(10) Romano Prodi, que fue presidente de la Comisión Europea de 1999 a 2004, como presidente del Gobierno continuó las políticas de recuperación económica italiana con el fin de la entrada del país en el área de la moneda única.

(11) El clima de histeria colectiva contra los migrantes albaneses empujó al presidente de la Cámara de los diputados Irene Pivetti (Lega Nord) a afirmar en las columnas del *Corriere de la Sera* que hubiera sido necesario «tirar al mar a los albaneses» (Leogrande 2011).

(12) Esta declaración de Romano Prodi en los días siguientes del naufragio fue reportada también en un capítulo del 2013 del semanal en el programa de profundimiento de Rai 3 Ballarò.



ficultar el paso del barco albanés: el bloqueo naval. A las 18:45 horas, de hecho, el comandante Laudadio, siguiendo la orden recibida, estrella el Sibilla con el Katër porque su comandante, Namik Xhaferi, no había respetado el bloqueo. Después de la colisión, el barco albanés volcó y se hundió llevando consigo la mayoría de las vidas de sus pasajeros, muchos de ellos niños atrapados en la bodega. Si el naufragio del Katër puede ser considerado como un episodio excepcional, y por esto paradigmático en el marco de la migración albanesa en Italia, es igualmente importante subrayar que este mismo episodio con distintas manifestaciones, se ha replicado en el contexto de los fenómenos migratorios transnacionales a lo largo de las rutas mediterráneas estableciendo, de manera clara y brutal la diferencia de ciudadanía entre el interior de la UE y el exterior de sus fronteras. El día 6 de marzo 1998, de hecho, el Gobierno Italiano a partir del experimento contenido en la Ley Apulia (Ravenda 2011) aprueba la ley Turco-Napolitano (Ley 40 del 6 de marzo 1998), la primera normativa en materia de migración, respetando *así de facto* las obligaciones establecidas por el *acquis* de Schengen que entraría en vigor un año después, en el 1999 con el tratado de Ámsterdam.

4 MEMORIAS/FOSAS COMUNES

Al día siguiente del naufragio del Katër, en el debate público italiano fueron muchas las manifestaciones de dolor por el resultado trágico de la embarcación albanesa. El gobierno italiano a través de las palabras del Presidente Romano Prodi prometió la recuperación de los restos de los cuerpos atrapados en el barco, y su repatriación a Albania, pero sin admitir sus responsabilidades en la tragedia en el mar Adriático. Se sobreestimó el poder disuasorio del bloqueo en el mar del barco procedente de Albania, ya que las personas migrantes no cambiaron su rumbo. Entre las intervenciones que se produjeron en la arena pública destacó la del entonces jefe de la oposición y presidente de Forza Italia, Silvio Berlusconi, que, después de haber encontrado algunos de los supervivientes del naufragio, visiblemente y mediáticamente conmovido, delante de un grupo de periodistas y de las cámaras declaró con lágrimas en los ojos textualmente que «son cosas indignas de nosotros, son cosas indignas de nosotros y tenemos que reaccionar a esto, tenemos que reaccionar a esto, y querría que todos los italianos hubieran tenido el encuentro que acabo de tener con esta gente que ha perdido tres hijos, que ha perdido a su mujer, que esperaba venir aquí para encontrar un país libre, democrático en el que poder trabajar, en el que poder afincarse, bueno estas son las cosas que nosotros no podemos permitir que pasen otra vez en nuestro país»⁽¹³⁾.

(13) Estas declaraciones de Silvio Berlusconi se pueden consultarse en YouTube y en diferentes motores de búsqueda en red.



La imagen de Silvio Berlusconi que llora por las víctimas del Katër, y sus palabras después del encuentro con los supervivientes, son centrales para realizar una lectura crítica de los naufragios en el Mediterráneo, no solo porque muestran las instrumentalizaciones en el debate público de los fenómenos migratorios como estrategia de gobierno —baste recordar que el siguiente gobierno Berlusconi de 2002 promulgó la ley Bossi-Fini, que endureció la legislación Turco-Napolitano—, sino porque también estas lágrimas, verdaderas o falsas, inician «en tiempo real» un proceso de manipulación del luto y de construcción de la memoria sobre el naufragio de los muertos y de los desaparecidos que permanecerá conflictivo hasta la contemporaneidad. La memoria del naufragio del Katër, de hecho, fue reconstruida y manipulada dentro de una narrativa articulada por un conjunto de producciones artísticas, cinematográficas y literarias muy diversas entre ellas y no siempre coincidentes, que han ido enriqueciéndose y transformándose sobretudo respecto al proceso penal (Leogrande 2011). Los juicios por el naufragio, que duran casi catorce años, ha limitado las responsabilidades del mismo atribuyéndolas tan solo a los dos capitanes de los barcos, dejando sin responsabilidad a las instituciones italianas que habían establecido el bloqueo a la frontera. Durante este periodo, los restos recuperados del fondo del mar se han incautado como cuerpo del delito y han sido abandonados en el puerto de Bríndisi sin que ninguna institución italiana o albanesa asumiera su existencia. Sin embargo, durante el proceso de apelación en 2011, al no haber necesidad de peritajes adicionales sobre los restos, el juez del tribunal de Lecce ordenó su demolición activando de esta forma, y de manera del todo inesperada, un nuevo interés por parte de la opinión pública por el «rescate» del Katër como «evidencia y testimonio» de la tragedia. A raíz, de una operación muy compleja entre instituciones locales y asociaciones italianas y albanesas, los restos del barco han sido recuperados del Puerto de Bríndisi y se han transportado a la ciudad de Otranto para la realización de un monumento titulado *L'approdo, opera d'arte per l'umanità migrante*⁽¹⁴⁾ (Ravenda 2012b). El trabajo realizado por el artista griego Costas Varostos ha transformado el Katër en un barco suspendido entre aguas imaginarias hechas de láminas de vidrio. La obra que es evocadora del viaje, de la migración, de los muertos y de los cuerpos perdidos puede ser leída como una proyección simbólica del territorio hacia una acogida *post mortem* (Ravenda 2012b) para las víctimas del Katër o más específicamente, como subrayado en el título elegido por el artista, para una genérica «humanidad migrante». En la evidente relación metonímica entre los restos y los cuerpos de las personas muertas en el naufragio, *L'approdo*, por los modos en los que fue pensado, es-

(14) El primer término del título de la obra, *Approdo*, en italiano se refiere al hecho de atracar de los barcos en un puerto, y en sentido figurado a la culminación o la conclusión del viaje. La segunda parte del título «opera d'arte per l'umanità migrante» se puede traducir con *obra de arte para la humanidad migrante*. Nota del traductor.



estructurado y presentado, recuerda las prácticas de exhumación políticamente sesgadas que se hacen del cuerpo de un héroe de guerra o del traslado del cuerpo exiliado de la víctima de un régimen, cuyas ceremonias pueden contribuir tanto a la construcción de espacios políticos unitarios y compartidos, como a desencadenar conflictos que permanecen «enterrados» (Verdery 1999, Zempléni 2009). Pueden surgir factores desestabilizantes en los procesos de construcción de una memoria compartida (Severi 2004) como los que surgieron desde el comienzo de los trabajos para el monumento de Otranto, sobretudo para las polémicas sobre unos mecanismos de despersonalización de la obra⁽¹⁵⁾ sintetizables en la dedicatoria genérica a una humanidad migrante que poco o nada dice sobre la migración albanesa, sobre los nombres y sobre los rostros de los muertos del Katër, sobre los motivos y las responsabilidades del naufragio (Ravenda 2012b). El conflictivo proceso de patrimonialización y reproducción artística de los restos en el *Approdo* que se ha descrito y analizado en otros lugares (Leogrande 2011, Ravenda 2012, Salerno 2015)⁽¹⁶⁾ parecía tener, citando las palabras del filósofo francés Henri-Pierre Jeudy, «una función social de transcendencia estética de la memoria colectiva» (Jeudy 2008: 87), desde el principio cargada de todo el peso de las responsabilidades impuestas por el naufragio del Katër como episodio atrapado en un complejo campo de relaciones de poder históricamente determinables.

Como reflexiona Daniele Salerno en un ensayo titulado *Masacres del mar y políticas del luto en el Mediterráneo* (2015) (*Stragi del mare e politiche del lutto nel Mediterraneo*) en el que también se discute el caso del monumento de Otranto, la continuidad de las muertes en el Mediterráneo y las relativas prácticas de elaboración de luto y de producción de la memoria en la escena pública activan «una multiplicación de posibles posicionamientos del migrante en las prácticas del recuerdo que pueden al mismo tiempo incluir y excluir» (Salerno 2015: 125). Un proceso similar a la filtración generalizada, y a menudo arbitraria, operado en las clasificaciones terminológicas que definen las diferentes experiencias migratorias —migrantes, inmigrantes «ilegales», refugiados— así como en las praxis de reglamentación político administrativa de las fronteras europeas que Sandro Mezzadra y Brett Neilson han definido como «inclusión diferencial» (Mezzadra, Neilson 2011, Mezzadra 2013). Un proceso subrayado por Salerno «que no es válido solo para el migrante vivo sino, también para la

(15) Muchas han sido las críticas por la elección estética del artista de cortar la bodega del barco donde muchas personas habían muerto, así como muchas polémicas siguieron la inauguración de la obra en el invierno de 2012 por la ausencia de paneles informativos sobre la historia del Katër y los nombres de las personas muertas.

(16) Para un análisis etnográfico de los procesos de construcción de la memoria del naufragio del Katër i Radës y de la realización del monumento de Otranto con los relativos conflictos se recomienda la consulta también de un ensayo pendiente de publicación titulado *Parlando del naufragio della katër i radës. patrimoni e corpi della migrazione albanese in puglia* (*Hablando del naufragio del katër i radës, patrimonios y cuerpos de la migración albanes en Apulia*) (Ravenda, pendiente de publicación).



vida política de su cuerpo muerto» (Salerno 2015: 141). Si por un lado la cada vez más frecuente realización a lo largo de las costas europeas de monumentos, obras de arte o museos dedicado a las personas muertas en el Mediterráneo, como por ejemplo *La Porta* (La Puerta) de Lampedusa que mira África o *L'approdo* de Otranto, se constituyen como acciones políticas patrimoniales de la memoria orientadas a la inclusión a través de una especie de acogida *post mortem* para los migrantes muertos, por otro lado la ausencia de los nombres, de las biografías, de la descripción de las dinámicas y los motivos de los naufragios activa procesos de exclusión (Salerno 2015) y de empobrecimiento de la subjetividad y de las vidas vividas de cada migrante. Esto ocurre con los muertos, reducidos a cifras y cuantificaciones aproximativas, pero se conecta también con los supervivientes que no pueden beneficiarse de ningún tipo de acogida virtual o simbólica y se encuentran, en cambio, inmersos en las complejas praxis burocráticas de identificación, solicitud de asilo o expulsión. Esta selectividad de las formas de producción de la memoria se manifiesta a través de las praxis de gobierno de las migraciones construidas en el ejercicio de un poder clasificatorio de las diferentes experiencias (De Genova 2016, Mezzadra 2013), en la manipulación de sutiles matices y contradicciones que llegan hasta las comisiones donde se deciden las concesiones del asilo político (Sbriccoli, Perugini 2012). La percepción generalizada sobre los naufragios empuja a numerosos sectores de la opinión pública y representantes de las instituciones europeas a conmoverse y, justamente, a denunciar vivamente el escándalo por la muerte del niño sirio fotografiado inerte en una playa turca (De Genova, 2016) o por la llegada de una niña sin padres porque han fallecido durante la travesía, pero se quedan inmóviles o por lo menos pasivos respecto a la muerte de varios miles de personas, acostumbrados cotidianamente al espectáculo de lo inhumano⁽¹⁷⁾. De esta manera, como afirma De Genova, el Mediterráneo se transforma en una fosa común dentro de la cual desaparecen de manera indiferenciada personas que dependiendo de los casos y de las polaridades de la opinión, serán luego definidas como «migrantes ilegales», «clandestinos», «prófugos», «refugiados» o «solicitantes de asilo».

5 APPRODI⁽¹⁸⁾/CIUDADANÍA

Ousman es un chico de Gambia de 25 años que llegó a Italia en el 2015 después de una estancia en Libia y la difícil travesía por el Canal de Sicilia hasta

(17) A este respecto, se señala el artículo de Flore Murard-Yovanovitch, «El espectáculo del inhumano» aparecido en Huffington Post Italia m.huffpost.com el día 30 de mayo 2016.

(18) Ver nota 14. Nota del traductor.



Lampedusa, donde solicitó asilo político. Con motivo de un mitin público sobre el tema de los solicitantes de asilo, organizado por un importante sindicato en el municipio Umbro donde se encuentra a la espera de la evaluación de su solicitud (Andersson 2014), es invitado a contar su experiencia de huida de su país, del viaje y de la estancia en Italia. Al fin y al cabo es un superviviente, y como tal se le pide que ofrezca un testimonio, es decir, que cuente a grandes rasgos su historia desde los contextos de violencia del país de emigración, pasando por el desierto, los campos libios, y el mar Mediterráneo. Acabado su relato, a la hora de las preguntas, alguien de la audiencia le pregunta si «ahora que está en Italia siente que ya ha llegado». Sin pensarlo mucho el chico contesta de forma muy clara que no. En Gambia tenía un trabajo y una situación económica estable, pero lamentablemente por un problema del cual no quiere hablar públicamente y que ponía en riesgo su vida⁽¹⁹⁾, se ve obligado a huir. El primer destino fue Libia, dado que habla bien el árabe y conoce el Corán. *Pen-saba encontrar empleo y poder mudarme allí, desgraciadamente no sabía que en Libia había guerra.* Después de pasar unos meses difíciles, al ser retenido y maltratado por la policía libia, consigue embarcarse hacia el Mediterráneo sin saber cuál sería el país de llegada. Una vez en Italia, después de la solicitud de asilo, es trasladado a un pequeño pueblo del centro de Italia donde ocupa el tiempo de espera estudiando la lengua italiana, tomando clases de un curso de formación profesional, jugando de vez en cuando al fútbol siempre con la ayuda y bajo la supervisión de un grupo de monitores. A continuación, se muestra un resumen de su respuesta: *Salí esperando dejar Libia, pero no sabía si el barco iba a Italia, Francia, España, o hacia otro país africano. Éramos pocos los que sabían nadar y teníamos miedo de morir. No me importaba llegar a Italia, solo quería dejar Gambia y luego Libia, iba bien cualquier lugar. Por esto, si me preguntas si siento que ya he llegado, yo te contesto que no, porque todavía me siento en viaje, en un camino hacia la estabilidad. Sentiré que ya he llegado solo cuando tenga la posibilidad de reconstruir serenamente mi vida, con un empleo, con amigos. No importa ni donde ni cómo.*

Entre los migrantes que llegan a las costas italianas o que se dirigen hacia las fronteras europeas, una parte tiene probablemente un proyecto migratorio que dependiendo de sus propias redes familiares, de conocimiento lingüístico o de las leyes sobre migración, pueden consistir en llegar a un país específico o encontrar trabajo. Pero la mayoría de ellos, como Ousman tiene como primer objetivo la huida (Mezzadra 2001) de los contextos de guerra y pobreza o incluso de lugares en los que, en general es muy difícil llevar una vida «completa» y serena, sin la presencia de conflictos evidentes, o reconocidos como tales. La pregunta planteada al chico de Gambia parece no recoger esta percepción,

(19) Según Human Right Watch en Gambia son comunes las violaciones de los derechos humanos, con episodios reiterados de desapariciones y tortura: www.hrw.org/it.



haciendo referencia, probablemente de manera inconsciente, a un marco de clasificación de las diferentes experiencias migratorias que reduce las subjetividades individuales y las expectativas de cada persona en movilidad a la perspectiva del país de inmigración: la llegada a Italia o a cualquier otro país europeo con la relativa solicitud de asilo. Pero la respuesta de Ousman, en su simplicidad, se vuelve a conectar a una experiencia de viaje compleja, marcada por el constante riesgo y la amenaza de muerte hacia un *approdo* no bien definido, que precisamente por esta razón puede concretarse solo con la vida, no en un sentido abstracto, ni como supervivencia, sino como posibilidad activa de construir una nueva forma de existencia humana. Un objetivo que, en otras palabras, se identifica en aquella capacidad de actuar hecha de deseos y ambiciones, que pone en crisis las categorías de distinción entre migrantes y refugiados (De Genova 2016, Mezzadra 2013), sobretodo con respecto a un sistema normativo italiano y europeo que después de haber reducido al mínimo las posibilidades de concesión del permiso de residencia (Caputo 2007), ha dejado la solicitud de asilo como única posibilidad para una estancia «legal» en el territorio nacional, depauperando por tanto, en el muy elevado número de solicitudes, su efecto legal. Si no obtuviera el asilo político, Ousman sin duda volverá a viajar «hacia la estabilidad» independientemente de las barreras normativas de Europa o Italia, después de haber salido de su país y haber sobrevivido al desierto, a Libia y a la travesía del Mediterráneo, el asilo político es solo un medio para lograr sus objetivos. También por esta razón, se puede decir que sus palabras abren a un nuevo matiz del concepto de ciudadanía como derecho a vivir y a proyectar una vida. Avanzando en la dirección de tal perspectiva teórico-metodológica, esta contribución, ha intentado explorar el tema de los naufragios y de las muertes de migrantes en el Mediterráneo como punto central en las relaciones entre la gestión de los fenómenos migratorios y la crisis de las tecnologías político-administrativas que está arrollando la UE. En concreto, como se desprende del ejemplo del Katër, en las acciones experimentales de control de la «frontera» relacionadas con las praxis del restablecimiento del orden y de los «márgenes» del área Schengen, el naufragio actúa como acción biopolítica de gobierno de las migraciones transnacionales, pero también, como instrumento brutal de clasificación en la distinción entre quien tiene derecho de ciudadanía dentro de las fronteras europeas y quien, al revés, se ve obligado quedarse fuera. Una «inclusión diferencial» que se evidencia sobre todo en las prácticas de elaboración del luto y de producción de la memoria de los muertos en el Mediterráneo en la arena pública (Salerno 2015). Sin embargo, a partir de los experimentos de los años noventa hasta la contemporánea sistematicidad de los naufragios, este sistema de control de las fronteras europeas y de clasificación de las experiencias migratorias, parece haber agotado su eficacia manifestando, como sostiene De Genova, «toda



la inestabilidad epistémica permanente dentro del gobierno de la movilidad humana transnacional, que a su vez, se basa en el ejercicio de un poder de clasificación, denominación y de partición entre “migrantes/refugiados” y la multiplicación más general de sutiles matices y contradicciones entre las categorías que gobiernan la movilidad»⁽²⁰⁾. Los supervivientes a los naufragios como Ousman que parecen suplantar la *profecía* pasoliniana (1965) atraviesan espacios ambiguos de la UE según estrategias diferenciadas que superan o eluden constantemente las barreras y las fronteras (sean concretas o simbólicas) reivindicando con su misma presencia corpórea el propio derecho a vivir transformando, en este modo y manera irreversible los frágiles equilibrios de la ciudadanía europea y de sus criterios. La crisis de las fronteras europeas, por lo tanto, se materializa en la proliferación de los frentes del conflicto internos de la misma Europa que hacen de las políticas de migración uno de los principales temas de la agenda de la Unión, de los equilibrios entre los Estados miembros y entre los propios ciudadanos. En este marco, como sostiene Sandro Mezzadra «parece necesario abrir un espacio conceptual en el que experimentar las combinaciones de diferentes ángulos prospectivos para arrojar luz sobre las apuestas y sobre las tensiones subjetivas que marcan hoy la experiencia migratoria» (Mezzadra 2013: 428), con el fin de elaborar instrumentos teórico-metodológicos críticos que sepan conectar la movilidad humana con los nuevos retos para la ciudadanía en Europa.

6 BIBLIOGRAFÍA

- AGAMBEN, G. (1995): *Homo Sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, Einaudi.
- (2003): *Stato di eccezione*, Bollati e Boringhieri, Torino.
- (2008): *Signatura rerum. Sul metodo*, Bollati e Boringhieri, Torino.
- ANDERSSON, R. (2014): «Time and the Migrant Other: European Border Controls and Temporal Economies of Illegality», *American Anthropologist*, vol. 116 (4): 795-809.
- ASAD, T. (2004): «Where Are the Margins of the State», in V. Das, D. Poole, *Anthropology in the Margins of the State*, pp. 279-288, SAR Press, Santa Fe, New Mexico.
- BALLINGER, P. (2006): «Lines in the water, peoples on the map: maritime museums and the representation of cultural boundaries in the upper Adriatic», *Folk Art-Croatian Journal of Ethnology and Folklore Research*, vol. 1: 15-39.

(20) El ensayo de De Genova se encuentra en internet (www.nicholasdegenova.net) y por esto no es posible citar las páginas. La cita hace referencia al párrafo «The proliferation of “crisis”».



- CAPUTO, A. (2007): «Irregolari, criminali, nemici: note sul “diritto special” dei migranti», *Studi sulla questione criminale*, vol. 2 (1): 45-63.
- DAL LAGO, A. (1999): *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli.
- DAS, V. y POOLE, D. (eds.) (2004): *Anthropology in the Margins of the State*, SAR Press, Santa Fe, New Mexico.
- (2004): «State and Its Margins: Comparative Ethnographies» en V. Das, D. Poole, *Anthropology in the Margins of the State*, pp. 3-34, SAR Press, Santa Fe, New Mexico.
- DE GENOVA, N. (2002): «Migrant “Illegality” and Deportability in Everyday Life», *Annual Review of Anthropology*, vol. 31: 419-447.
- (2005): *Working the Boundaries: Race, Space and Illegality*, Mexican Chicago, Duke University press, Chicago.
- (2013): «Spectacles of migrant “illegality”: the scene of exclusion, the obscene of inclusion», *Ethnic and Racial Studies*, vol. 36 (7) special thematic issue, *Categorisation, Inclusion and Exclusion: Discourses on Migration since 1945*: 1-19.
- (2016): *The «crisis» of the European border regime: Towards a Marxist theory of borders*, *International Socialism: A Quarterly Review of Socialist Theory*, n. 150, www.nicholasdegenova.net
- GALEMBBA, B. R. (2013): «Illegality and Invisibility at Margins and Borders», *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, vol. 36 (2): 274-285.
- GRAGLIA, S. P. (2011): *L'Unione europea*, Il Mulino, Bologna.
- HANSEN, T. y BLOM STEPPUTAT, F. (2005): *Sovereign Bodies: Citizens, Migrants, and States in the Postcolonial World*, Princeton University Press, Princeton.
- HERZFELD, M. (1987): *Anthropology through the looking-glass. Critical ethnography in the margins of Europe*, Cambridge University press, Cambridge.
- JEUDY, H. (2008): *Le Machine patrimoniale*, Belval, Circé.
- LEOGRANDE, A. (2011): *Il naufragio. Morte nel mediterraneo*, Milano, Feltrinelli.
- MELCHIONDA, U. (a cura di), (2003): *Gli albanesi in Italia, inserimento lavorativo e sociale*, Franco Angeli, Milano.
- MEZZADRA, S. (2001): *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione, ombre corte*, Verona.
- (2008): *La condizione postcoloniale. Storia e politica nel presente globale, ombre corte*, Verona.
- y BRETT, N. (2011): «Borderscapes of Differential Inclusion: Subjectivity and Struggles on the Treshold of Justice's Excess», en Balibar E., Mezzadra S., Samaddar R., (eds.), *The Borders of Justice*, pp. 181-203, PA, Temple University Press, Philadelphia.



- MEZZADRA, S. (2013): «Moltiplicazione dei confini e pratiche di mobilità», *Ragion Pratica* 41/Dicembre, pp. 413-431.
- PALIDDA, S. (1998): «La conversione poliziesca delle politiche migratorie», en DAL LAGO A., *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, pp. 209-235, Costa & Nolan, Genova-Milano.
- PASOLINI, P. P. (1965): «Profezia», en Pasolini P.P., *Alì dagli occhi azzurri*, Garzanti, Roma.
- PIZZA, G. (2009): «Dancing on the margins of the state. Fragments for an ethnography of sovereign bodies in Southeastern Italy», en Pizza, G. y Johannessen, H. (eds.), *Embodiment and the state. Health, Biopolitics and the intimate Life of State Powers*, «AM, Rivista della società italiana di antropologia medica» 27-28/ottobre 2009, pp. 245-260, Lecce, Argo.
- y RAVENDA, A. F. (a cura di), (2012): «Presenze internazionali. Prospettive etnografiche sulla dimensione fisico-politica delle migrazioni in Italia», *AM. Rivista della società italiana di antropologia medica* (Numero monografico), 33-34/ottobre 2012, Lecce, Argo.
- (2016): *Margini* (in corso di pubblicazione).
- RAVENDA, A. F. (2011): *Alì fuori dalla legge. Migrazione, biopolitica e stato di eccezione in Italia*, Verona, ombre corte.
- (2012a): «Migrazione e biopolitica in Italia», in *Italianieuropei*, n.º 6: 141-149.
- (2012b): La nave monumento. Alcune riflessioni sulla «riesumazione» della Kater i rades, in *Il lavoro culturale* www.lavoroculturale.org.
- (2012c): «Soglie di trattenimento. Corpi, eccezioni e biopolitiche della migrazione in Puglia», en Pizza G. y Ravenda A. F. *Presenze internazionali. Prospettive etnografiche sulla dimensione fisico-politica delle migrazioni in Italia*, *AM. Rivista della società italiana di antropologia medica* (Numero monografico), ottobre n.º 33-34: 229-260, Lecce, Argo.
- RIGO, E. (2007): *Europa di confine. Trasformazioni di cittadinanza nell'Europa allargata*, Meltemi, Roma.
- SALERNO, D. (2015): «Stragi del mare e politiche del lutto nel Mediterraneo», en Giuliani G. (eds.), *Il colore della nazione*, pp. 125-141, Le Monier Università, Mondadori, Milano.
- SBRICCOLI, T. y PERUGINI, N. (2012): «Dai paesi di origine alle corti italiane. Campi, diritto e narrazioni nella costruzione della soggettività dei rifugiati», en Pizza G. y Ravenda A. F. *Presenze internazionali. Prospettive etnografiche sulla dimensione fisico-politica delle migrazioni in Italia*, *AM. Rivista della società italiana di antropologia medica* (Numero monografico), ottobre n.º 33-34: 95-128, Lecce, Argo.
- SEVERI, C. (2004): *Il percorso e la voce. Un'antropologia della memoria*, Torino, Einaudi.



- VEHBIU, A. (1997): *La nave della folla*, in Aa. Vv. *Shqipëria*, Roma, DeriveApprodi.
- VERDERY, K. (1999): *The political life of dead bodies: reburial and post-social change*, Columbia University Press, New York.
- ZEMPLÉNI, A. (2009): «Embodiment by the dead and the state: postcommunist reburials in Hungary», en Pizza G. y Johannessen H. (eds.), *Embodiment and the State. Health, Biopolitics and the intimate Life of State Powers*, AM, *Rivista della società italiana di antropologia medica*, octubre, n.º 27-28: 73-89, Lecce, Argo.



El reasentamiento de refugiados como instrumento de protección internacional y de responsabilidad compartida

Ignacio Uriarte Ayala

Doctorando en Migraciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo.
Universidad Pontificia Comillas
iuriarte@segib.org

Fecha de recepción: 15/04/2016
Fecha de aceptación: 30/07/2016

Sumario

1. Contexto actual del reasentamiento.
2. La protección internacional.
3. Los programas de reasentamiento como solución duradera.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

RESUMEN

La crisis de refugiados pone en evidencia la debilidad del Sistema Europeo Común de Asilo y de los argumentos políticos y filosóficos que justifican una protección internacional acorde a la responsabilidad compartida en el mundo.

Uno de los instrumentos de protección internacional más utilizados tras la II Guerra Mundial y que ACNUR considera más eficaces es el reasentamiento. Por sus características y obligaciones, el reasentamiento es uno de los asuntos que mayor controversia generó en la UE para lograr una solución conjunta para los refugiados.

El reasentamiento es el instrumento de protección internacional que obligaría a los Estados miembros a tener que establecer y desarrollar sus políticas nacionales de asilo.

El reasentamiento, debe ser revisado desde tres perspectivas: la legal, la filosófica y la instrumental. Solo así podrá facilitarse su utilización por parte de los países miembro y dar así respuesta al drama de millones de refugiados del conflicto Ssirio.

Palabras clave:

Protección internacional, reasentamiento, refugio, justicia social, responsabilidad compartida.



ABSTRACT

The refugee crisis highlights the weakness of the Common European Asylum System and the political and philosophical arguments that justify international protection in line with the shared responsibility in the world.

One of the most commonly used international protection instruments after the Second World War and is considered more effective by UNHCR is resettlement. Due to its features and obligations involved, resettlement is one of the most controversial issues in the EU as for attaining an integral solution for refugees.

Resettlement is an international protection instrument that would require Member States to establish and develop their national asylum policies.

Resettlement, should be reviewed from three perspectives: legal, philosophical and instrumental. Only then can the use provided by member countries and thus to respond to the plight of millions of refugees from the Syrian conflict.

Key words:

International protection, resettlement, refuge, social justice, shared responsibility.



1 CONTEXTO ACTUAL DEL REASENTAMIENTO

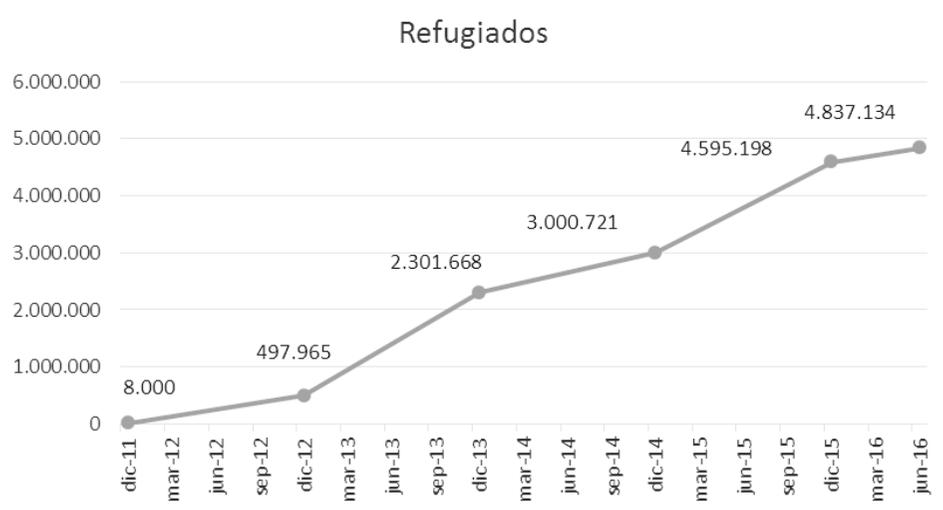
En un escenario de conflicto armado de extrema complejidad en las causas que lo generan, en las consecuencias que provoca y de una duración prolongada, como es el caso de Siria, la vulneración de los derechos fundamentales se ve agravada por la saturación de los campos de refugiados de los países limítrofes y una débil respuesta de los países desarrollados. A pesar de los distintos compromisos internacionales en materia de asilo y refugio que se han ido dando desde la Convención de Ginebra⁽¹⁾, los avances reales para los refugiados han sido escasos, dificultando cualquier atisbo de lograr una solución duradera para millones de hombres, mujeres y niños y poder comenzar la reestructuración de sus vidas.

El drama que estamos viendo desde hace unos meses alrededor de Europa es fruto de la falta de previsión de los Países miembros para modernizar sus instrumentos de asilo y refugio frente a las nuevas amenazas que asolan a millones de personas en el planeta. Europa avanzaba en la idea de una política migratoria común, con excesivo peso en el control de las fronteras, como uno de los pilares de su estrategia de cohesión regional, pero con una insuficiente incorporación de la perspectiva de la protección internacional en su enfoque. Mientras tanto, cruentas guerras como la que estaba teniendo lugar en Siria, encendía todas las alarmas de la crisis de refugiados que estaba a punto de iniciarse. Europa comenzó a mirar a otro lado mientras los países limítrofes a Siria no cerraban sus fronteras ante el drama humanitario, lo que hubiera provocado un desastre aún mayor, ya que confiaban en el instrumento del reasentamiento en terceros países como una práctica de solidaridad y responsabilidad compartida que ayuda a aliviar la situación de los primeros países de destino y logra soluciones reales y duraderas para los refugiados y sus familias.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) alertó desde un principio a la comunidad internacional del exponencial crecimiento del número de refugiados. Los últimos datos hasta el momento de Naciones Unidas confirman que han registrado a **4.837.134 de refugiados en los países limítrofes a Siria**⁽²⁾.

(1) ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (1951): Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (en línea), <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>.

(2) ACNUR (2016): Mapa de refugiados del conflicto en Siria (en línea), <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

Gráfico 1. Crecimiento del número de refugiados sirios. Diciembre 2011-Junio 2016

Fuente de datos: ACNUR. Elaboración propia.

La Comisión Europea reaccionó en mayo de 2015, ante la falta de compromiso de los Estados miembros, lanzando una propuesta concreta para poner en marcha una cuota obligatoria en materia de reubicación y reasentamiento. Bruselas instaba a realizar un reparto proporcional en función de criterios como el PIB, el paro o el esfuerzo que ya se realizaba en materia de asilo, para lograr que 40.000 personas procedentes de Italia y Grecia encontraran refugio; y otras 20.000 personas pudieran ser reasentadas desde las zonas limítrofes a Siria.

El 13 de mayo de 2015, la Comisión adopta la Agenda Europea de Migración⁽³⁾. Esta Agenda contempla medidas de urgencia para impulsar de manera inmediata y otras acciones que deberían conformar las perspectivas de futuro de la Unión Europea en materia de inmigración. En el ámbito del reasentamiento se incluía que, con carácter urgente, se debía poner en marcha un Programa de reasentamiento dotado con 50 millones de euros y destinado a transferir 20.000 personas a Europa de forma segura y legal. Se incluía así mismo el cálculo de reparto por país para poder cumplir con la cuota planteada:

(3) CONSEJO EUROPEO (2015): Agenda Europea de Migración (en línea), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf.



Tabla 1. Cuota de reparto por países

Estados miembros	Clave	Asignación total sobre la base de 20.000 personas
Alemania	15,43%	3.086
Austria	2,22%	444
Bélgica	2,45%	490
Bulgaria	1,08%	216
Chipre	0,34%	69
Croacia	1,58%	315
<i>Dinamarca</i>	1,73%	345
Eslovaquia	1,60%	319
Eslovenia	1,03%	207
España	7,75%	1.549
Estonia	1,63%	326
Finlandia	1,46%	293
Francia	11,87%	2.375
Grecia	1,61%	323
Hungría	1,53%	307
<i>Irlanda</i>	1,36%	272
Italia	9,94%	1.989
Letonia	1,10%	220
Lituania	1,03%	207
Luxemburgo	0,74%	147
Malta	0,60%	121
Países Bajos	3,66%	732
Polonia	4,81%	962
Portugal	3052%	704
<i>Reino Unido</i>	11,54%	2.309
República Checa	2,63%	525
Rumanía	3,29%	657
Suecia	2,46%	491

Fuente: Agenda Europa de Migración. 2015

La Agenda Europea de Migración instaba a su vez a tener en cuenta medidas a largo plazo que deberían tomarse para poder solventar con coherencia y eficacia el drama del refugio en situaciones de emergencia, como las que se había provocado con el conflicto sirio. Entre otras y refiriéndonos al reasentamiento, la Comisión Europea considera necesario adoptar un **Régimen Europeo de reasentamiento** que de manera estable pueda abordar este instrumento de protección internacional después del 2016. La Agenda enmarca este impulso del reasentamiento en la necesaria revisión del Sistema Europeo Co-



mún de Asilo, para lo que propone, entre otras medidas, impulsar un debate «con miras al establecimiento de un procedimiento único para las decisiones de asilo, con el fin de garantizar la igualdad de trato de los solicitantes en toda Europa»⁽⁴⁾.

Días después de esta propuesta de la Comisión Europea, los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Bruselas comienzan a poner en duda la necesidad de la obligatoriedad de las cuotas de reubicación y reasentamiento. Un grupo de doce países, entre los que se encuentran España y Portugal, consideran que es necesario que todos los países participen en el reasentamiento de refugiados pero rechazan cuotas obligatorias en materia migratoria, considerada por estos, una competencia nacional.

La Agenda Europea de Migración hace hincapié en la responsabilidad compartida que la comunidad internacional debe tener con los millones de desplazados que requieren protección internacional. Es la base de los instrumentos de reubicación y reasentamiento. Por ello, la negativa de muchos de los países europeos a fijar cuotas obligatorias en función de criterios objetivos, llevó a varios líderes europeos de la relevancia de la Alta Representante para la Política Exterior, Federica Mogherini, a poner en duda la coherencia de la Unión Europea.

Uno de los avances más sustanciales en materia migratoria fue el Consejo Europeo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior del 20 de julio donde aprobó por fin los compromisos cuantitativos en materia de reubicación y reasentamiento. Los Estados miembros fijaron reubicar a 32.256 personas y reasentar a 22.504 personas. En esta misma reunión, los Ministros europeos reiteraron que: «la reubicación y el reasentamiento son una de las tres dimensiones de los esfuerzos de la UE para afrontar los flujos migratorios crecientes. Las otras dos son el retorno, la readmisión y la reintegración de los migrantes irregulares y la cooperación con los países de origen y de tránsito para combatir las causas profundas de la migración»⁽⁵⁾. España, a través de su ministro del Interior, anunció que impulsaría la reubicación para 1.300 personas y el reasentamiento para otras 1.449 personas. Un 4% y un 6,4% del total del compromiso fijado por todos los Estados miembros.

A mediados de junio de 2015, los medios de comunicación europeos comienzan a hacerse aún más eco del drama humano que se está viviendo en las costas europeas ante la llegada masiva de miles de hombres, mujeres y niños que provienen de Siria a través de los países limítrofes con la intención de pe-

(4) Ídem. Página 20.

(5) CONSEJO EUROPEO DE JUSTICIA Y ASUNTOS DEL INTERIOR (2015): (en línea), <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2015/07/20/>.



dir asilo comunitario. ACNUR logra aumentar la visibilidad del problema en periódicos y telediarios. Esto sumado a varios acontecimientos trágicos encadenados, como la muerte en Austria de setenta inmigrantes en un camión o la imagen del cadáver en la playa del niño sirio Aylan Kurdi, hacen insoportable la situación para la opinión pública y obliga, a su vez, a los líderes políticos europeos a encontrar soluciones.

De esta manera, unos días después de que la trágica imagen de Aylan diera la vuelta al mundo, la Comisión Europea aprueba un segundo paquete de medidas para la Agenda Europea de Migración⁽⁶⁾. Esta segunda fase hace una apuesta clara por el instrumento de la reubicación, incrementando en 120.000 personas el objetivo a reubicar en el resto de Europa para aliviar la terrible situación que se está viviendo en Grecia, Italia y Hungría. Asimismo, la propuesta incluye una gran partida financiera de 1.800 millones de euros para crear un fondo fiduciario para paliar causas de migración y generar desarrollo en algunas zonas del continente africano.

Es especialmente relevante resaltar uno de los apartados de este segundo acuerdo para impulsar la Agenda Europea de Migración. La Comisión propone que se puedan incorporar Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía a la lista de la Unión Europea de países de origen seguros para la solicitud de asilo en Europa. De esta manera, se incrementan los países desde los que los solicitantes de asilo pueden iniciar sus trámites y se agilizan los tiempos de devolución en caso de ser rechazados, lo que se haría desde esos mismos países. Este tema es especialmente delicado ya que posteriormente la Unión Europea firmó un acuerdo especial con Turquía para la gestión de los refugiados que ha sido ampliamente cuestionado por diversas instituciones y organizaciones desde un enfoque del respeto de los Derechos Humanos.

Como adelantábamos, la reubicación de los refugiados es el instrumento protagonista de este segundo impulso de la Agenda Europa de Migración. El Consejo Europeo aprueba incrementar la cuota de reubicación hasta las 160.000 personas. Respecto al reasentamiento, no se hace ninguna mención nueva, ni se amplía ninguna acción directa para los refugiados desde el paradigma de este instrumento de la protección internacional. Días más tarde, el 1 de octubre de 2015, se convocó por parte del Consejo el Foro sobre reubicación y reasentamiento que reunió a los Estados miembros de la UE junto a organizaciones expertas en la materia como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

(6) Comunicado de prensa de la Comisión Europea del 9/09/2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_es.htm.



En materia de reasentamiento, todos los países confirmaron su compromiso de impulsar este instrumento y de colaborar estrechamente con ACNUR y la OIM en los aspectos más metodológicos del proceso. De la misma manera, se aprobó priorizar el reasentamiento desde algunos países fronterizos a Siria como el Líbano, Jordania y Turquía debido al alto porcentaje de refugiados asentados en sus territorios.

A finales de noviembre de 2015, el Consejo Europeo hace público el estudio para generar un mecanismo de trabajo con Turquía que termina formalizándose en marzo de 2016 y por el que el Gobierno de Ankara recibirá 3.000 millones de euros, más otros privilegios para sus ciudadanos, a cambio de gestionar la llegada de los refugiados, iniciar todos los trámites para la solicitud del asilo y proceder a la expulsión de los mismos en caso de no ser valorada positivamente dicha solicitud. Este acuerdo, acompañado por un incremento en las cifras de reubicación de refugiados en la UE procedentes de Grecia e Italia, supuso para muchos un acuerdo indigno para una región acostumbrada a presumir del impulso de los Derechos Humanos.

Muchas organizaciones sociales, medios de comunicación y algunos partidos políticos, denunciaron que Europa había renunciado a solucionar eficazmente la crisis de los refugiados y a cambio de este acuerdo con Turquía, subarriendo que sean otros los que se ocupen del asunto. A esto hay que añadir, las críticas que desde años recibe el Gobierno Turco por su escaso avance en garantizar y respetar los Derechos Humanos dentro de sus fronteras. Para muchos expertos españoles y del resto de Europa, el Tratado EU-Turquía⁽⁷⁾ es contrario a la Convención de Ginebra⁽⁸⁾, el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁽⁹⁾ y la Directiva de procedimientos para la concesión de protección internacional⁽¹⁰⁾.

El acuerdo alcanzado entre la Unión Europea y Turquía se fundamenta en que Turquía pueda ser considerado un país seguro, lo que directamente neutralizaría el principio de «*non-refoulement*», que dicta que no se puede rechazar a un solicitante de asilo a un país no seguro, y cumpliría con el Convenio de Dublín, que obliga al solicitante de asilo a tramitar su solicitud en el primer país por el que haya transitado. Hasta este acuerdo con Turquía, cualquier si-

(7) Declaración UE-Turquía. Bruselas. 18 de marzo de 2016 (en línea), <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

(8) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra. 28 de julio de 1951 (en línea), <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>.

(9) Convenio Europeo de Derechos Humanos. Roma. 4 de noviembre de 1950 (en línea), http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf.

(10) Directiva de procedimientos para la concesión de protección internacional. Bruselas. 26 de junio de 2013. Refundido de la Directiva de 2005 (en línea), <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9260.pdf?view=1>.



rio que llegara a Grecia desde costas turcas, computaba a Grecia como primer país de cara al Convenio de Dublín. Tras este Acuerdo, será siempre Turquía el primer país seguro de paso, por lo que se permite la devolución a su territorio para iniciar los trámites.

Los últimos datos sobre la situación de la reubicación y el reasentamiento en Europa proporcionados por la Comisión Europea son del 14 de junio de 2016⁽¹¹⁾ y reflejan un pobre comportamiento de los Estados miembros respecto a los compromisos adquiridos para paliar el drama humanitario de los refugiados. Respecto a las 160.000 personas que deberían haber sido reubicadas desde Grecia e Italia, únicamente 2.280 personas lo han sido realmente. Y de las 22.504 personas que los países aprobaron reasentar en Europa desde Jordania, Líbano y Turquía, solo 7.272 personas han sido reasentadas finalmente. España, por ejemplo, solo ha reubicado a 124 personas y no ha reasentado a ningún refugiado hasta el momento.

La situación no ha mejorado desde el inicio de la llamada Crisis de los Refugiados, aunque bien podría llamarse la Crisis de Europa, ya que la improvisación y las dudas legales y morales pesan sobre la inmensa mayoría de decisiones adoptadas por los Estados miembros en este tiempo. Europa debe responder al llamado de la responsabilidad compartida ante dramas humanitarios, ya que es el fundamento filosófico en que se sustenta su creación. Y debe ejercer activamente esa responsabilidad compartida no solo con otros países europeos, a través del instrumento de la reubicación de refugiados, sino también con otros países de Oriente Medio que están haciendo verdaderos esfuerzos sociales y económicos para acoger a los refugiados sirios y no provocar una mayor tragedia cerrando sus fronteras, y esto es a través del reasentamiento.

Europa siempre ha sido garante de los Derechos Humanos y del cumplimiento de la legalidad en este ámbito, pero con esta crisis, crecen las dudas sobre la legalidad en la aplicación de las últimas decisiones como el Acuerdo con Turquía. Da la sensación de que dirigentes europeos, por miedo al coste político nacional, no quieren enfrentarse a las consecuencias de cumplir con sus obligaciones legales en materia de protección internacional.

Aumentan las voces extremistas y xenófobas en Europa que abogan por incumplir el derecho internacional, a la vez que la clase política no afronta con profundidad la tarea pedagógica de hacer entender a los ciudadanos la obligación que se tiene con los refugiados en virtud de la Convención de

(11) Estado de situación de la reubicación y reasentamiento en Europa. Comisión Europea 14/06/2016 (en línea), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160615/factsheet_relocation_and_resettlement_-_state_of_play_en.pdf.



Ginebra. Esta obligación debería llevar a los países a cumplir con sus compromisos en materia de reubicación y reasentamiento de una manera eficaz, elaborando programas integrales que sean útiles para los refugiados, que beneficien a su proceso de integración en las comunidades y eso permita que los ciudadanos de las sociedades de acogida no generen mayores prejuicios contra ellos.

Uno de los compromisos que la Comisión Europea ha incluido en la Agenda Europea de Migración con vistas a largo plazo, es diseñar un programa de reasentamiento estructurado que sea eficaz para el futuro. Considero que el reasentamiento, siendo uno de los instrumentos de protección internacional recomendados por Naciones Unidas, merece una profundización académica que permita conocer con profundidad tanto las implicaciones legales, sociales y políticas que produce su uso, como los fundamentos filosóficos que lo sustentan y hacen del mismo, un instrumento para sociedades responsables que quieren defender los Derechos Humanos e impulsar el Desarrollo Humano.

Casi cinco años después del comienzo de la guerra en Siria y ante un posible Programa Europeo de Reasentamiento estable y duradero, debemos profundizar en el conocimiento en esta materia y preguntarnos si la Unión Europea ha utilizado realmente el reasentamiento como un instrumento eficaz de externalización de la protección internacional y de solidaridad compartida con los millones de refugiados que huyen de la guerra y reclaman nuestra ayuda.

2 LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

En diciembre de 1948, la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁽¹²⁾. Los países reconocen el deseo de forjar una conciencia jurídica que refleje la madurez cultural, moral, ética y política con la que quieren mirar a su propia raza; al ser humano. La aprobación de la Declaración Universal supone un hito tras el drama vivido durante la II Guerra Mundial, y, aunque con algunos puntos más débiles, se logra por fin un articulado que defiende derechos innatos y que supondrá uno de los mayores avances de la humanidad en siglos al proclamar en su

(12) La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.



Artículo 1: «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos».

Actualmente la Declaración Universal está normativamente ubicada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y ha servido como impulsora de un amplio régimen normativo como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)⁽¹³⁾, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966)⁽¹⁴⁾, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)⁽¹⁵⁾, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)⁽¹⁶⁾, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (1984)⁽¹⁷⁾, la Convención de los Derechos del Niño (1989)⁽¹⁸⁾, la Convención para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)⁽¹⁹⁾, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)⁽²⁰⁾ o la Convención Internacional contra las Desapariciones Forzosas (2010)⁽²¹⁾.

Para el profesor Guillermo Escobar Roca, los Derechos Humanos son «demandas de abstención o actuación, derivadas de la dignidad de la persona y reconocidas como legítimas por la comunidad internacional, siendo por ello merecedoras de la protección jurídica del Estado»⁽²²⁾. Con esta definición pretende englobar los dos ámbitos en los que la utilización del término Derechos Humanos siguen teniendo vigencia: la Ética y el Derecho Internacional. De esta idea sobre la perspectiva legislativa y el enfoque filosófico de los Derechos Humanos, se justifica la utilización y la necesidad del reasentamiento como instrumento de protección internacional.

(13) Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. 21 de diciembre de 1965. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>.

(14) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 16 de Diciembre de 1966. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>.

(15) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 16 de diciembre de 1966. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ceschr.htm>.

(16) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 18 de diciembre de 1979. Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.

(17) Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes. 10 de diciembre de 1984. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>.

(18) Convención de los Derechos del Niño. 20 de noviembre de 1989. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>.

(19) Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 18 de diciembre de 1990. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>.

(20) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 13 de diciembre de 2006. Disponible en <https://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497>.

(21) Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. 23 de diciembre de 2010. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/disappearance-convention.htm>.

(22) ESCOBAR ROCA, G. (2005): «Introducción a la teoría jurídica de los Derechos Humanos» CICODE. Madrid. p. 16. El autor es Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá y Coordinador Académico del programa regional de apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica.



3 LOS PROGRAMAS DE REASENTAMIENTO COMO SOLUCIÓN DURADERA

ACNUR tiene el mandato de la Asamblea General de la ONU de brindar protección internacional a los refugiados y a otras personas de interés para la agencia y buscar soluciones permanentes y duraderas⁽²³⁾.

Existen tres soluciones duraderas que contempla ACNUR en el ejercicio de su labor con los refugiados⁽²⁴⁾ que se encuentran en países de acogida:

- La repatriación voluntaria a su país de origen.
- La integración local en la sociedad de acogida.
- El reasentamiento en un tercer país.

Ante este tipo de dramas humanitarios, el reasentamiento debería ser un instrumento de la política de protección internacional de todos los países comprometidos con el Derecho de los Refugiados, siguiendo el impulso de Naciones Unidas que pretende principalmente tres objetivos⁽²⁵⁾:

- Paliar las necesidades de los refugiados cuya protección no está garantizada en los primeros países de acogida.
- Potenciar una solución integral y duradera a la problemática social de los refugiados
- Ser un ejemplo del compromiso solidario de los países con el drama humano que se llega a alcanzar en los campos de refugiados y entre los grupos más vulnerables de la migración forzada.

A partir del año 2000 ACNUR comenzó a dar un nuevo impulso al reasentamiento como el mecanismo que ofrece una solución a la nueva realidad del refugio en el mundo. Las situaciones de refugio prolongado en campos de refugiados saturados, las zonas de conflicto e inestabilidad constante y la falta de acuerdos y negociaciones para lograr marcos de paz para el retorno, hacen que ACNUR y otros socios en materia de refugio comiencen a impulsar en 2002 la Agenda para la Protección⁽²⁶⁾ cuya finalidad era potenciar el uso estratégico del reasentamiento:

(23) Asamblea General de la ONU, Refugiados y apátridas, 3 de diciembre de 1949, A/RES/319, [http:// www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1ed34.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1ed34.html).

(24) ACNUR (2011): «Manual de reasentamiento» (en línea), <http://www.acnur.es/PDF/Manual-%20Reasentamiento-ACNUR.pdf>.

(25) ACNUR (2011): «Manual de reasentamiento» (en línea), <http://www.acnur.es/PDF/Manual-%20Reasentamiento-ACNUR.pdf>.

(26) ACNUR (2004): «Agenda para la protección» versión de 2004 del programa para protección de 2002. Disponible en http://www.acnur.es/PDF/2534_20120515172105.pdf.



- Aumentando el número de países de reasentamiento.
- Haciendo un uso más estratégico del reasentamiento para beneficiar a tantos refugiados como sea posible.
- Desarrollando programas de fortalecimiento institucional con nuevos países de reasentamiento.
- Alentando a los países de reasentamiento a aumentar sus cuotas.
- Diversificando la admisión de los grupos de refugiados.
- Estableciendo criterios de reasentamiento más flexibles.

Los últimos acontecimientos en materia de refugio en el mundo, así como el impulso decidido de Naciones Unidas en el uso de este instrumento de protección oficial, hacen que en 2010 la Comisión Europea apruebe una comunicación para el Consejo y el Parlamento invitando a la creación de un *Programa Conjunto de la UE en Materia de Reasentamiento*⁽²⁷⁾ en el que se impulse la coordinación estructurada entre los países miembros orientando las prioridades del reasentamiento y su apoyo financiero para dar una respuesta a las necesidades a escala mundial. Finalmente, a nivel comunitario, en marzo de 2012 se adopta el Programa Conjunto en materia de reasentamiento impulsando un marco común para los programas nacionales de reasentamiento.

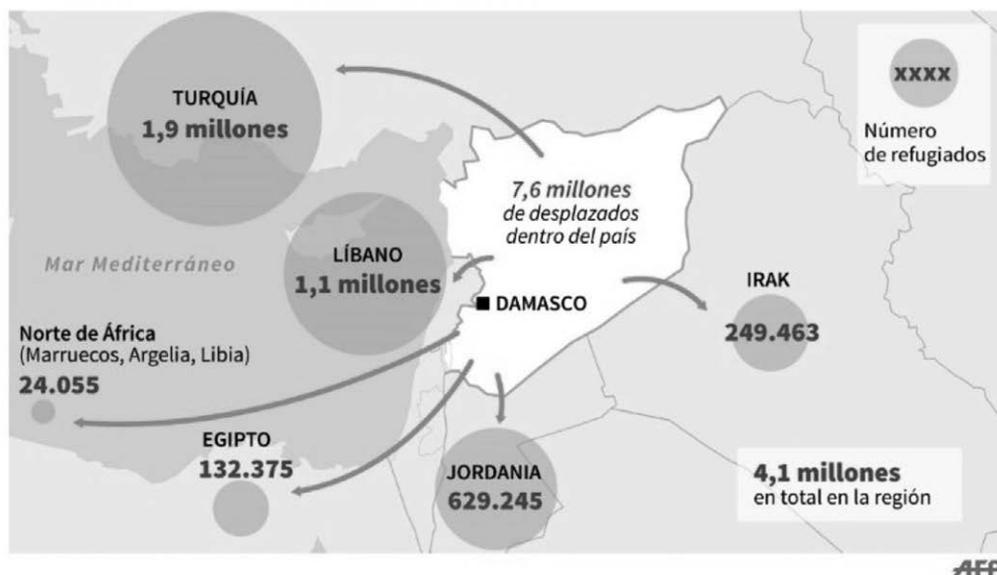
Como se apuntaba al comienzo, Europa, desbordada por la llegada de refugiados de la guerra en Siria, ha ido improvisando en esta materia hasta el punto de que aún no ha diseñado un Programa Europeo de Reasentamiento estable y con vocación de permanecer en el futuro.

Según ACNUR la situación de los refugiados en los países colindantes a Siria es insostenible. Los últimos datos apuntan a que son más de 4.800.000 seres humanos los que viven hacinados en campos de refugiados en el Líbano, Turquía, Jordania y Egipto, entre otros.

(27) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 2 de septiembre de 2009, sobre el establecimiento de un programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento [COM(2009) 447 final – no publicada en el Diario Oficial], (en línea), http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0029_es.htm.

Figura 1. Número de refugiados sirios en países vecinos

El éxodo de los refugiados sirios



Fuente: ACNUR, 2015

Para que un programa de reasentamiento sea eficaz y cumpla con su objetivo de ser una solución real para un refugiado, debería atender de manera simultánea a tres dimensiones: la legal, la filosófica y la instrumental.

3.1. Desde un enfoque legal

Los grandes avances de investigación y en ayuda humanitaria moderna que nos permite la globalización y la dramática situación que están viviendo millones de personas a las puertas de nuestras fronteras nos deben obligar a analizar la respuesta del sistema tradicional de asilo y refugio en España y en Europa, y por tanto la utilización del instrumento del reasentamiento, frente a la crisis humanitaria generada por la guerra civil en Siria.

Debemos considerar urgentemente si existen o no factores socioeconómicos en un país que justifican la escasa utilización del reasentamiento por parte de los Estados miembros. Muchos países justifican sus bajas cifras en plazas ofrecidas apoyándose en indicadores medibles como el PIB per cápita, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el coeficiente de GINI, que mide la desigualdad de un país desde la perspectiva de los ingresos, la presión migratoria, el número de solicitudes de asilo o el número de refugiados aceptados en el país. La subjetividad de las correlaciones entre los indicadores socio-económicos,



que sirven de excusa para los países mediocres en materia de reasentamiento, como España, comparados con las plazas que ofrecen algunos países más comprometidos con el sufrimiento de los refugiados, como Suecia, Noruega o Alemania, pone en evidencia la necesidad de fijar un criterio común estable de obligado cumplimiento para todos los países. Es necesario y urgente aprobar un cupo obligatorio de reasentamiento para los Estados miembros, bajo unos parámetros comunes, y criterios objetivos, para dar respuesta inmediata y rigurosa a una tragedia humanitaria de la magnitud con la que actualmente vive el pueblo sirio.

Si el Consejo Europeo pretende realmente impulsar un espacio común y solidario de protección que cuente con un Programa de reasentamiento de la dimensión exterior del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), deberá reflejar con claridad que está inspirado en el Derecho Internacional de los Refugiados, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el derecho Internacional Humanitario, las legislaciones nacionales de los países de reasentamiento y el Derecho Internacional Consuetudinario. Según muchos juristas y organizaciones sociales, el Acuerdo entre la Unión Europea y Turquía no parece estar inspirado en todo este cuerpo normativo referente a los Derechos Humanos y eso debería replantear el Tratado.

3.2. Desde un enfoque filosófico

Observando los imparables incrementos de las cifras de refugiados sirios en los países limítrofes y las mínimas ofertas de plazas de reasentamiento por parte de los Estados miembros, cabe preguntarse si la reacción europea con la política de reasentamiento ante el drama humanitario de la guerra de Siria permite mantener el pensamiento filosófico de justicia social, defensa de los Derechos Humanos y apuesta por el Desarrollo Humano que siempre han caracterizado a la región Europea.

Europa debe preguntarse qué tipo de políticas de desarrollo quiere para sus ciudadanos. En un mundo globalizado y cada día más interdependiente, las situaciones que afectan a la dignidad humana a unos escasos kilómetros de nuestras fronteras son riesgos para el bienestar y seguridad de los propios europeos. Hoy en día ninguna región puede ser una isla de bienestar y prosperidad en un mundo caótico sumido en la violencia y la violación de los Derechos Humanos. Esta interdependencia entre el mundo globalizado permite sostener -existe un amplio campo de base filosófica sobre las teorías de la economía del desarrollo- que el desarrollo ajeno propicia e impulsa el desarrollo propio, por lo que desde un perspectiva puramente interesada y



egoísta deberíamos propiciar soluciones inmediatas para evitar el sufrimiento de nuestros semejantes.

El reasentamiento como instrumento de protección internacional y de responsabilidad compartida supone un indicador más del tipo de desarrollo que las sociedades eligen para el mundo en el que viven. Desde una perspectiva de la filosofía moral, entender la necesidad de impulsar el reasentamiento como instrumento, nos lleva a entrar en el campo de la ética del desarrollo.

El profesor de Desarrollo Humano, Desarrollo Étnico y Políticas Públicas en el Instituto Internacional de Estudios Sociales de La Haya, Des Gasper, defiende en esta línea la idea de seguridad humana como parte íntima de la persona necesaria para su desarrollo y que todos debemos preservar para el desarrollo común: «La relevancia lograda por el pensamiento sobre la seguridad humana se debe en parte a una perspectiva más profunda de la personalidad humana, la emoción, la sociabilidad y las experiencias vitales, en comparación al enfoque que han venido utilizado algunos planteamientos de los derechos humanos y el desarrollo humano. Todo ello nos hace preguntarnos: ¿Cuál es el mínimo del concepto “humano” que cada persona tiene derecho a asegurarse, más allá de tener un conjunto de preferencias y capacidades razonadas para elegir?»⁽²⁸⁾ Partiendo de la idea de seguridad humana se desprenden reflexiones interesantes a abordar sobre ¿qué es lo «mínimo de seguridad humana» en mujeres y niños refugiados?, ¿qué responsabilidad tiene que compartir Europa para preservar el «mínimo de seguridad humana»? y, por supuesto, ¿puede ser el reasentamiento el instrumento para proteger el «mínimo de seguridad humana»?

3.3. Desde un enfoque instrumental

El reasentamiento puede proteger a las personas más vulnerables que ya están viviendo en circunstancias de extrema gravedad en campos de refugiados y bajo el mandato de ACNUR para su control y protección. Supone una solución a la situación que se vive en los campos de refugiados pero también supone un instrumento de prevención de dramas humanitarios que se desencadenarían si los refugiados emprendieran el camino de migración hacia las fronteras de los países desarrollados para poder solicitar el asilo. Esta dimensión humanitaria preventiva que supone el reasentamiento debe mirarse a la luz de las experiencias en acción humanitaria y de cooperación internacional que impulsan todos los países desarrollados para incrementar la coherencia de las políticas que realizan.

(28) GASPER, D. (2009): «Ética del Desarrollo y del Desarrollo Humano» Redes HDR, n.º 24, (en línea), <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/GasperEticaDesarrolloHumano.pdf>.



Existen en España experiencias en materia de asilo y refugio como fueron los 80 refugiados llamados «80 de Shousha» que llegaron de Sudán, Eritrea y Etiopía a Madrid en julio de 2012 en un proceso de reasentamiento. No existe mucha documentación científica o académica que dé seguimiento a este grupo de refugiados en España salvo alguna nota de prensa de ACNUR describiendo la llegada de los refugiados⁽²⁹⁾ pero, tal y como se desprende de los avances en la integración de este grupo, se ha comprobado la falta de planificación de otra dimensión del reasentamiento necesaria para ser realmente, de manera integral, un instrumento de protección del ser humano, la dimensión del trabajo social.

Países con más cultura de reasentamiento, como Canadá⁽³⁰⁾, son el ejemplo de los beneficios que produce una correcta planificación estratégica del reasentamiento tanto para la persona que lo necesita como para la comunidad que lo va a acoger. Toda esta información nos obliga a valorar la importancia de atender al reasentamiento desde una dimensión más que englobe asuntos de extrema relevancia como la integración local, la participación vecinal, el trabajo comunitario, el desarrollo de capacidades y la evaluación del historial social, una dimensión de estudio como es la que concierne al trabajo social.

La eficacia del reasentamiento reside por tanto, en profundizar en su valoración conceptual más amplia. De ahí nace la necesidad de que las administraciones públicas comprendan esta multidimensionalidad del reasentamiento y que la falta de aprendizajes y evaluación no suponga argumentos para no impulsarlo.

4 CONCLUSIONES

El reasentamiento es un instrumento complementario de protección internacional de apariencia legal y formal sencilla, que permite a día de hoy los más variados argumentos para justificar su utilización por parte de las autoridades nacionales. El incremento del número de refugiados en el mundo por diversas causas, especialmente la violencia y los conflictos armados, obligan a cuestionar la profundidad y el rigor de las causas que argumentan no aumentar la oferta de plazas de reasentamiento.

(29) Nota de prensa de ACNUR. «80 refugiados son acogidos en España bajo un programa de reasentamiento». 18 de julio de 2012. (en línea) <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/80-refugiados-son-acogidos-en-espana-bajo-un-programa-de-reasentamiento/>.

(30) BÉLANGER, A. M. (2016): «Causas y consecuencias del reasentamiento de refugiados sirios en Canadá» *Revista de Migraciones Forzosas*, n.º 52: 82-84.



La aparente sencillez del instrumento revela en su no utilización que nos encontramos ante una compleja herramienta (enfoque instrumental) propia de sociedades modernas que han sido capaces de desarrollar eficazmente las cuatro dimensiones que considero que deben estructurar un Programa Europeo de Reasentamiento: el derecho internacional de los refugiados, la cooperación internacional en las zonas de conflicto, la ayuda humanitaria en los campos de refugiados y el trabajo social en las sociedades de acogida.

El mundo se encuentra inmerso en un gran debate global sobre cuál debe ser la forma de implementación de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en el 2015. La reflexión internacional puede ayudar a poner la mirada en la búsqueda de soluciones para los más de 50 millones de migrantes forzados en el mundo. Para ello, debemos profundizar en los postulados éticos y morales (enfoque filosófico) del desarrollo global que queremos y que los métodos de implementación que escojamos para la Agenda 2030 nos obligue a defender la justicia social para hombres, mujeres y niños que viven la vulnerabilidad más extrema que se conoce.

Al contrario que otros instrumentos o teorías sobre la protección internacional, el reasentamiento no ha sido minuciosamente estudiado y analizado en extensas investigaciones académicas. Por lo contrario, ha sido objeto de varios artículos científicos, pero han sido las organizaciones no gubernamentales u organismos como ACNUR, ACCEM y CEAR, las que han avanzado mucho sobre el conocimiento y la implantación de este instrumento. El derecho internacional de los refugiados se aproxima con reticencias a definir y concretar las obligaciones y derechos de este instrumento pero la realidad es que algunos países avanzan por su cuenta impulsando la conciencia de que Europa debía formalizar (enfoque legal) un Programa Común de Reasentamiento y ahora, deber avanzar en aunar criterios, definir obligaciones, repartir esfuerzos, concienciar sociedades y hacer real la idea de la responsabilidad compartida. Por todo ello, considero oportuno impulsar la investigación académica con una herramienta que puede ofrecer una solución a la tragedia que viven millones de seres humanos en el mundo.

5 BIBLIOGRAFÍA

ABDELAZIZ, M., CUADROS, A. y GAITÁN, L. (2005): *La intervención social con colectivos inmigrantes: modalidades, agentes y destinatarios*. APARICIO, R. y MARTÍNEZ, J. L. (eds.), Madrid: Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

ACCEM (2009): *Informe prospectivo para el desarrollo de un programa español de reasentamiento*. Madrid: ACCEM.



- ANTÓN, C. (2008): «El asilo y el refugio en la Unión Europea»; FERRER, F. y SANZ, S. (eds). *La protección de personas y grupos vulnerables*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 381-413.
- ÁLVAREZ PRIETO, J. J. (1995): *Los refugiados y el reto de la inserción: su itinerario hacia la sociedad española*. Madrid: Asociación Comisión Católica Española de Migración.
- CLAVIJO GUEVARA, C. E. (2000): «La integración de los refugiados en España: estudio elaborado por encargo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados», Madrid: ACNUR.
- ELIZONDO, D. (2005): «La protección internacional de los refugiados: retos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en las crisis humanitarias actuales». *El Derecho Internacional ante las migraciones forzadas*. VV. AA. Lleida: Universidad de Lleida, pp. 85-107.
- ESCOBAR, G. (2005): «Introducción a la teoría jurídica de los Derechos Humanos» Madrid: CICODE.
- FERNÁNDEZ, G. (2007): *Asilo y refugio en la Unión Europea*. Granada: Editorial Comares.
- GARCÍA, R. (2010): «Reflexiones constitucionales sobre el reasentamiento de refugiados: el régimen jurídico del reasentamiento en Canadá y en España a la luz de la nueva ley de asilo y de la protección subsidiaria». *Revista de Derecho Político UNED*, n.º 78, mayo-diciembre, pp. 43-93.
- GÓMEZ CRESPO, P. (2004): «Movimientos de población: migraciones y acción humanitaria», Barcelona: Icaria.
- GORTÁZAR, C. (1997): «Derecho de asilo y “no rechazo” del Refugiado». Madrid: Dykinson.
- (2005): «Migraciones forzosas, nuevos refugios y derechos humanos». *Revista Arbor*, n.º 181 (713): 133-142.
- HOLLENBASCH SJ, D. (2014): «Religion and Forced Migration» FIDDIAN-QASMIEH, E., *et al.* (eds.) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 447-460.
- LONG, K. (2014): «Rethinking Durable Solutions» FIDDIAN-QASMIEH, E., *et al.* (eds.) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 475-488.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ SJ, J. (2007): *Ciudadanía, migraciones y religión: un diálogo ético desde la fe cristiana*. Madrid: San Pablo y Universidad Pontificia Comillas.
- MAYNARD, K. A. (1999): *Healing communities in conflict: international assistance in complex emergencies*, New York.: Columbia University Press.
- NEWMAN, E. y VAN SELM, J. (2003): *Refugees and forced displacement: international security, human vulnerability and the state*. Tokyo: United Nations University Press.



- PONTE, M. T. (2000): *Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el derecho internacional actual*. Santiago de Compostela: Tórculo Edición.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE, J. L. (2007): *Ámbito de aplicación del derecho internacional humanitario: delimitación de los conflictos armados*. Valencia: Ed. Tirante lo Blanch.
- SEN, A. (1999): *Development as freedom*. New York: Ed. Alfred A. Knop.
- (2010): *La idea de la justicia*. Madrid: Ed. Taurus.
- VEGA, M. J. (2012): *La situación de los refugiados en el mundo 2012: en busca de la solidaridad*. Barcelona: Icaria.
- VAN SELM, J. (2014): «Refugee Resettlement» FIDDIAN-QASMIEH, E., LOESCHER, G., LONG, K. y SIGONA, N. (eds.) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 512-525.
- VIZCAÍNO, M. (2003): *Secuestrados o prisioneros de guerra: visiones del mismo conflicto armado*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- VV. AA. (2008): *La seguridad comprometida: nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*. Madrid: Tecnos.

Bibliografía revistas científicas

- BÉLANGER, A. M. (2016): «Causas y consecuencias del reasentamiento de refugiados sirios en Canadá», *Revista de Migraciones Forzadas*, n.º 52: 82-84.
- CAVALERI, P. (2012): «Argentina: el reasentamiento en el contexto de una política migratoria abierta». *Revista Migraciones Forzadas*, n.º 40: 48-49.
- DION, A. (2009): «La búsqueda de soluciones integrales: la estrategia transversal». *Revista Migraciones Forzadas*, n.º 33: 28-29.
- FINE, S. (2014): «La fe y la política del reasentamiento». *Revista Migraciones Forzadas*, n.º 48: 53-54.
- GASPER, D. (2009): «Ética del Desarrollo y del Desarrollo Humano» *Redes HDR*, n.º 24. ONU.
- JUBILUT, L. L. (2010): «Mejora de la integración de los refugiados: nuevas iniciativas Brasil». *Revista Migraciones Forzadas*, n.º 35: 46-47.
- MARKHAM, L. (2012): «Orientación para una juventud reasentada» *Revista Migraciones Forzadas*, n.º 40: 32-33.
- OLIVER-SMITH, A. y DE SHERBININ, A. (2014): «El reasentamiento en el S. XXI». *Revista Migraciones Forzadas*, n.º 45: 23-25.
- ZETTER, ROGER; LONG, KATY. (2012): «Desbloquear el desplazamiento prolongado». *Revista Migraciones Forzadas*, n.º 40: 34-37.

De los valores civilizatorios a las fronteras del miedo: la conversión mediática de los refugiados en un problema para la seguridad europea

Pedro Limón López

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid
pedro.limon@pdi.ucm.es

Laura Fernández de Mosteyrín

UDIMA (Universidad a Distancia de Madrid)
lauramaria.fernandez@udima.es

Fecha de recepción: 15/04/2016

Fecha de aceptación: 30/07/2016

Sumario

1. De la crisis humanitaria al riesgo de los refugiados.
2. Perspectivas críticas en torno a la securitización: fronteras del miedo y narrativas de conversión.
3. Siguiendo la pista a las narrativas de conversión: la prensa escrita y el relato securitario.
4. Conclusiones: narrativas de conversión y conversión de las narrativas.
5. Bibliografía.

RESUMEN

La crisis de los refugiados se ha convertido en uno de los problemas de mayor calado a nivel político en los últimos dos años. Además de sus consecuencias socio-demográficas, la gestión de la misma por parte de la Unión Europea están poniendo en entredicho algunos de los valores tradicionales europeos de integración vinculados al reconocimiento de los derechos humanos, debido a que la UE ha diagnosticado dicha crisis a partir del enfoque de la seguridad y no del derecho humanitario y/ de asilo, que se ha consolidado a través de los medios de comunicación. En este trabajo se analizan las narrativas articuladas durante los dos últimos años sobre dicha crisis desde dos de los medios de prensa escrita con mayor impacto socio-político en España —El País y ABC—, estudiando cómo se ha ido desplazando el relato humanitario sobre los refugiados hasta ser absorbido por el discurso securitario.

Palabras clave:

Seguridad, asilo, ciudadanía, narrativa de conversión, fronteras del miedo.

ABSTRACT

The Refugee Crisis has become one of the greatest political issues in Europe for the last two years. In addition to its demographic consequences, the management of that by European



Union institutions is undermining some of the EU's values which have traditionally tied to integration process and Human Rights. This crisis has been approached by mainstream Spanish media, from the security focus rather than asylum and human rights approach. The aim of this work is to study the narratives set in motion by two main newspapers in Spain in the last two years —El País and ABC—. Ultimately, we wonder how discourses about refugee crisis have changed, moving from a humanitarian focus into Securitization framework.

Key words:

Security, citizenship, refugees, conversion narratives, fear borders.



1 DE LA CRISIS HUMANITARIA AL RIESGO DE LOS REFUGIADOS

A lo largo del año 2015 y 2016, los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea han mantenido diferentes cumbres para establecer los criterios de reasignación de las más de 160.000 personas refugiadas que aguardan en Grecia e Italia a la espera de una decisión conjunta, mientras se negocia con Turquía el establecimiento de campos de asilados para grupos de población que han visto incrementado exponencialmente su número a partir del recrudecimiento de la guerra en Siria (2011-2016) y la expansión regional de estado Islámico (ISIS).

La llamada «Crisis de los Refugiados» ha pasado a la agenda política de la UE y tiene implicaciones fundamentales para su futuro. Según ACNUR, en los últimos dos años cerca de un millón de personas ha intentado entrar en algún país de la Unión Europea, que a su vez ha reducido significativamente la admisión de personas por motivo de asilo político en el último lustro. El tradicional compromiso que esta organización mantenía con la defensa de los derechos humanos y la protección de grupos y comunidades vulnerables con demandas de asilo ha dado paso a una situación de ambigüedad política que está sacando a la luz algunas contradicciones sociales, políticas y culturales de la realidad sociopolítica europea (Nair, 2016). Desde el año 2004, se ha producido un cambio con respecto a su práctica histórica a partir de las «políticas de vecindad comunitaria», que ha supuesto pasar de la promoción de estabilidad, seguridad y paz comunitaria dentro de sus márgenes a la imposibilidad de integración de otros países, produciéndose una alineación comunitaria en materia de seguridad y exteriores que implica la limitación del acceso y la entrada de grupos poblacionales no situados en territorios próximos o tradicionalmente vinculados a la UE⁽¹⁾. En este trabajo se analiza el proceso de securitización de la política migratoria y de asilo, a partir de la reconstrucción de la

(1) Existen múltiples estudios que muestran cómo ha ido cambiando el imaginario geopolítico de la Unión Europea a través de la transformación de las políticas de seguridad común, pasándose de la promoción de la estabilidad de países potencialmente miembros en un futuro próximo al establecimiento de anillos de seguridad configurados sobre la misma política de vecindad y sobre valores abstracto de la pureza europea. Todo ello habría implicado una pérdida de legitimidad del proceso de integración y una fragmentación de la estabilidad de los posibles Estados aliados contestada desde Bruselas no con una promesa futura de incorporación, como había venido siendo lo habitual, sino con un cierre de las posibilidades de integración basado precisamente en el establecimiento de fronteras (imaginarias y materiales) hacia las posibilidades de ser «europeos», culminando en la adopción de un discurso y una práctica securitaria sobre las fronteras exteriores de la Unión Europea. Véase BROWNING, CHRISTOPHER, S. y CHRISTOU, G. (2010): «The constitutive power of outsiders: the European neighbourhood policy and the Eastern dimension», *Political Geography*, 29, 109-118; JOENNIEMI, P. (2012): «Turning into a sovereign actor? Probing the EU through the lens of neighbourhood», *Geopolitics* 17/1, 25-46; KUUS, M. (2011a): «Whose regional expertise? Political geographies of knowledge in the European Union», *European Urban and Regional Studies*, 18 (3): 275-288; y VAN EIJK, G. (2012): «Good neighbours in bad neighbourhoods: narratives of dissociation and practices of neighbouring in a problem place», *Urban Studies*, 49 (14): 3009-3026, November.



narrativa de riesgo que ha reforzado la retórica del miedo y la amenaza sobre la seguridad europea, estudiando cómo este colectivo asilado va pasando de ser considerado como un grupo social en riesgo humanitario a emerger como un colectivo de riesgo para las sociedades europeas.

En el próximo epígrafe esbozamos la perspectiva teórica utilizada en esta investigación, desarrollando la evolución histórica del proceso de securitización en la política migratoria y de refugiados, así como la conceptualización de las narrativas de conversión y el relato del miedo alrededor de estos. Posteriormente se desarrolla el análisis en torno a dos de los periódicos con mayor importancia sobre la opinión pública y la articulación del discurso político en España —«El País» y «ABC»—, estableciendo algunos indicadores alrededor del relato de la Guerra contra el Terror que habría permitido consolidar esa narrativa de conversión en torno a retóricas del miedo individual y colectivo, la repetición de metáforas de riesgo sobre el Otro refugiado y, por ende, la neutralización del relato humanitario y su sustitución por uno securitario.

Finalmente, se recogen algunas conclusiones y cuestiones futuras acerca de la situación de las personas refugiadas, así como de la potencial expansión del relato securitario a todos los niveles en materia de políticas migratorias y de asilo.

2 PERSPECTIVAS CRÍTICAS EN TORNO A LA SECURITIZACIÓN: FRONTERAS DEL MIEDO Y NARRATIVAS DE CONVERSIÓN

Una de las dimensiones más sobresalientes de esta crisis es que, tanto el diagnóstico como las iniciativas para su gestión se vienen planteando en el marco de la política de Seguridad y Defensa y no, como venía siendo habitual, desde un enfoque humanitario⁽²⁾. Entendemos por «securitizar» el proceso de conversión de problemas sociopolíticos en amenazas a la seguridad de una unidad política determinada. Este proceso comporta discursos y prácticas políticas a través de las que una realidad se construye como una

(2) El tratamiento securitario de la cuestión migratoria y de asilo de la UE ha sido descrito y explicado empíricamente en la última década. Véase CARRERA, S., GUILD, E., & BIGO, D. (2008): What Future for the Area of Freedom, Security and Justice? Recommendations on EU Migration and Borders Policies in a Globalising World. Recommendations on EU Migration and Borders Policies in a Globalising World (March 20, 2008). *CEPS Policy Brief*, (156); LEONARD, S. (2010): «EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices», *European Security*, 19 (2): 231-254; NYERS, P. (2013): «Liberating Irregularity: No Borders, Temporality, Citizenship», en GUILLAUME, X. y HUYSMANS, J. *Citizenship and Security: The Constitution of Political Being*, London: Routledge, pp. 37-52; VAUGHAN-WILLIAMS, N. (2008): «Borderwork beyond Inside/Outside? Frontex, the Citizen-Detective and the War on Terror», *Space and Polity*, 12 (1): 63-79.



amenaza de forma histórica (Buzan, Waever y De Wilde, 1998; Buzan y Hansen, 2010), y ocurre en consonancia con la criminalización progresiva de las políticas de bienestar social que se han visto desplazadas por el control preventivo de grupos particulares como prostitutas, mendigos, indigentes o, en este caso, personas refugiadas (Hallsworth y Lea, 2011).

Sin embargo, existe cierta incoherencia por parte de la UE entre lo que se explicaba en términos humanitarios y se gestionaba, en la práctica, a través de los aparatos policiales y de control fronterizo (Kuus, 2011b). Mientras por una parte se hace alusión al proceso de integración comunitaria y a los valores mantenidos por la UE, por otra se refuerzan los controles de las comisarías transfronterizas, se institucionaliza la distribución de drones, se establecen controles biométricos (Amoore, 2006) o se multiplican los recursos humanos y económicos destinados a la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (Frontex). En el contexto de los movimientos migratorios forzosos por razón de asilo político, esta cooperación europea articulada sobre la base de la seguridad va perdiendo cada vez más su carácter de excepcionalidad para dar paso a la normalización progresiva de fronteras amparadas en el miedo y las amenazas externas (Kinnvall, 2015).

Manejamos el argumento de que las posiciones oficiales de la UE bajo contexto específico de la «Guerra contra el Terror» y de sus repercusiones en Oriente Medio precede a la Crisis de Refugiados a partir del enfoque de la seguridad y no del derecho humanitario y/de asilo, reforzando, en consecuencia, una respuesta basada en la política de Seguridad que ya venía desarrollándose con anterioridad y que se ha consolidado a través de los medios de comunicación. Los procesos de securitización se vienen estudiando desde hace más de una década, considerándose cuestiones tanto de interés académico⁽³⁾ como en lo referido a las evidencias empíricas sobre la construcción narrativa del debate público y de la gestión política del mismo⁽⁴⁾.

Señalar las dimensiones de crisis que pueden tener consecuencias negativas para el proceso de europeización y en términos de derechos humanos, permite complejizar la formulación política del problema y esbozar recomendaciones de mejora para el proceso de integración. Es en esta línea en la que

(3) Ver SOMERS, M. (2008): *Genealogies of citizenship: Markets, statelessness, and the right to have rights*. Chicago: University of Chicago Press; GUILLAUME, X. y HUYSMANS, J. (2013): *Citizenship and Security: the constitution of political being*. London: Routledge; NYERS, P. (2013): «Liberating Irregularity: No Borders, Temporality, Citizenship», en GUILLAUME, X. y HUYSMANS, J. *Citizenship and Security: The Constitution of Political Being*, 37-52. London: Routledge; FERNÁNDEZ BESSA, C., SILVEIRA GORSKI, H., RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, G. y RIVERA BEIRAS, I. (eds.) (2010): *Contornos Bélicos del estado securitario*. Barcelona: Anthropos; WALKER, R. B. (2006): Lines of insecurity: International, imperial, exceptional. *Security Dialogue*, 37 (1): 65-82.

(4) LEONARD, S. (2010): EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. *European Security*, 19 (2), 231-254; MENY, Y. y THOENIG, J. P. (1992): *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel; COLLECTIVE C. A. S. E. (2006): «Critical approaches to security in Europe: A networked manifesto», *Security Dialogue*, 37 (4): 443-487.



este trabajo cobra un carácter eminentemente público y se convierte en la principal razón para examinar cómo las posiciones oficiales de la UE entran en el debate público español, analizando la narrativa y la explicación construida en la prensa española para esta crisis desde su intensificación en 2014-2015.

Cuando hablamos de narrativas o de relatos queremos aludir a formas de discurso político, canalizadores del debate público y motores de ideología, que comportan una secuencia de eventos que se conectan para construir un argumento y generalmente tienen un principio, un fin y conllevan una moraleja. Una de las líneas que más han trabajado con narrativas es la que estudia su potencial para dominar el discurso político y convertirse en elementos fundamentales de legitimación política dando forma a los paradigmas de políticas públicas⁽⁵⁾.

El objeto de estudio es la emergencia y transformación de narrativas dominantes sobre las que se justifican las decisiones políticas. En este proceso, los diagnósticos del problema se inscriben institucionalmente; las ideas quedan fijadas en las instituciones a través de normas e instrumentos de políticas públicas, estableciéndose un efecto de verdad que se construye a partir de los imaginarios de «violencia» y amenaza política (Hansen, 2000; Kuus, 2007). Es en este proceso en el que queremos examinar cómo las narrativas sobre la cuestión migratoria han variado desde una perspectiva asistencial y humanista a otra securitaria.

Para ello nos centraremos en los ecos de la narrativa oficial europea —la que tiene una posición privilegiada en la formulación— y en el relato mediático español. Y con el fin de capturar la transformación del relato nos basaremos en la idea de «narrativas de conversión». Sabemos que todas las ideas que se vuelven relevantes en el discurso público sirven para ejemplarizar. Una narrativa cobra sentido y logra resonancia porque es una explicación del mundo social, de cómo funciona, de cuáles son las causas y los efectos de los fenómenos sociales y opera, contando historias causales que modifican la percepción de la realidad. Suelen activarse frente a otras narrativas; neutralizando y deslegitimando «otras maneras de contar» un fenómeno y contribuyen a modificar la percepción de la realidad⁽⁶⁾.

(5) POLLETA, F., CHEN, P. C. B., GARDNER, B. G. y MOTES, A. (2011): «The Sociology of Storytelling». *Annual Review of Sociology*, 37 (1), 109-130; SOMERS, M. y BLOCK, F. (2005): «From poverty to perversity: ideas, markets and institutions over 200 years of welfare debate», *American Sociological Review*, 70 (2): 260-287; McBETH, M. K., JONES, M. D. y SHANAHAN, E. A. (2014): The narrative policy framework. *Theories of the policy process*, 3; HALL, P. A. (1993): Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.

(6) La idea de «narrativas de conversión» está tomada del trabajo de Margaret Somers y Fred Block. En su planteamiento, los momentos de crisis son fundamentales para la activación de narrativas que neutralizan explicaciones previas creando nuevas historias causales. Funcionan como un mecanismo de tránsito de una concepción de personas, de prácticas, de culturas o de políticas, a otro tipo de explicación; SOMERS, M. y BLOCK, F. (2005): *Op. Cit.*, pp. 274.



3 SIGUIENDO LA PISTA A LAS NARRATIVAS DE CONVERSIÓN: LA PRENSA ESCRITA Y EL RELATO SECURITARIO

3.1. Una aproximación desde los medios de comunicación

En este artículo se parte de la importancia que tienen los medios de comunicación en la construcción de narrativas que configuran los discursos dominantes en el establecimiento de la agenda pública, puesto que no solo funcionan como mecanismos esenciales de socialización política, sino también de difusión, distribución e invisibilización de diatribas de primera magnitud hasta el punto de ser considerados como el campo de batalla por excelencia en la actualidad política. En nuestro caso, consideramos la centralidad que tienen en la construcción de opinión pública, el establecimiento de la agenda o la definición de los problemas y narrativas sociales y políticas que ejercen un impacto en la activación o desactivación de compromisos políticos y formas de movilización (Sartori, 1992; Manin, 1998). Habida cuenta de que en el caso español se cuenta con un sistema mediático de pluralismo polarizado⁽⁷⁾, la utilización de los medios de comunicación por parte de los actores sociales hace que se conviertan en herramientas o «armas» políticas, estableciéndose trincheras ideológicas y de proyección narrativa en lugar de un intercambio retórico para el diálogo público (Rodríguez y Castromil, 2010). La configuración narrativa se establece en torno a un bloque de carácter progresista —encabezado por «El País»— y otro de cariz conservador —en el que «ABC» agruparía mayor número de sectores conservadores que en otros casos— que establecen dos grandes pilares desde los cuales se articulan las narrativas de conversión con respecto a los refugiados.

En este sentido, la crisis de los refugiados no solo ha venido teniendo un protagonismo central en los instrumentos mediáticos, sino que a partir de los atentados de París y Bruselas, así como de las agresiones sexuales denunciadas en Colonia a finales de 2015, esta cuestión ha ido transformándose sustancialmente desde la retórica difundida en la prensa, además de suscitar decisiones importantes a nivel institucional, recogiendo datos textuales siguiendo una lógica de saturación y estudiándose según el análisis del «*storytelling*»⁽⁸⁾.

(7) HALLIN y MANCINI (2004) establecen una tipología de sistemas mediáticos —liberal, corporativo-democrático y el pluralismo polarizado— en la que España se encuadraría en un sistema muy influido por el mercado y donde los actores políticos instrumentalizan los medios de comunicación más que en otros casos, reduciendo la independencia de los mismos en el intercambio de narrativas políticas y de opinión pública.

(8) MAINES, D. R. (1993): *Narrative's Moment and Sociology's Phenomena: Toward a Narrative Sociology*. Source: *The Sociological Quarterly*, 34 (1): 17-38; MCBETH, K., JONES, M. D. y SHANAHAN, E. A. (2014): «The narrative policy framework». *Theories of the policy process*, 3; POLLETA, F. (2008): «Story telling in politics», *Contexts*, 7 (4), 26-31.



En cuanto al período escogido para el criterio de selección de la muestra, realizado desde finales de 2014 hasta el momento actual, se basa en dos elementos que nos han permitido delimitar el objeto de estudio de modo que permita establecer explicaciones al proceso estudiado y líneas prospectivas de investigación. Por un lado, se produjo el recrudecimiento de la guerra en Siria y la expansión de ISIS-Daesh con los consiguientes efectos de desplazamiento demográfico a nivel mundial. Por otro, desde 2014 se ha producido un crecimiento exponencial de las solicitudes de asilo por refugio en la Unión Europea y del desarrollo de los mecanismos articulados desde las autoridades públicas —tanto policiales como normativos— contra el cruce de fronteras, razón por la cual supone un punto cualitativo en el que el problema pasa a ser de alcance mundial a nivel mediático.

3.2. Análisis: securitización de la política migratoria y de asilo en los medios de comunicación

Desde un aspecto puramente de variables, hemos enfatizado en el origen, aplicación y consecuencias de estas narrativas de conversión utilizadas en los medios de comunicación. En la medida en que las narrativas de conversión consisten en ideas —conjuntos ideológicos— que tienen influencia política y que, en momentos de crisis, «rompen» el relato previamente dominante para establecer un nuevo sentido común o unas nuevas líneas discursivas sobre las que se debate, negocia y establecen nuevos referentes de los imaginarios y los relatos políticos dominantes que cambian la percepción de la realidad (Somers y Block, 2005), estos indicadores nos permitirían observar cómo la crisis de los refugiados ha ido introduciéndose en el relato de la Guerra contra el Terror.

Por ello, hemos hecho hincapié en: las retóricas del miedo utilizadas a nivel individual mediante metáforas y adjetivos sobre el «Otro migrante»; el tratamiento de las personas refugiadas como colectivos de riesgo; y finalmente, los mecanismos de neutralización del relato humanitario, pasándose a un discurso que asume la institucionalización de las herramientas securitarias y la normalización de políticas públicas de excepcionalidad.

a) «El País»: el núcleo del periódico se basa en el énfasis dado a la implementación de políticas contrarias a los refugiados por parte de Estados miembros de la Unión Europea, además de señalar líneas oficiales de la UE o recoger las medidas adoptadas en materia de refuerzo del control fronterizo, tanto material como discursivamente. En este ámbito, se señalan algunos de

los códigos geopolíticos establecidos⁽⁹⁾ en paralelo al proceso de integración y sus Estados intervinientes, pudiéndose diferenciar tres elementos: por un lado, las posturas de la Unión Europea hostiles a la negativa de ciertos Estados por frenar la llegada de refugiados o de reducir su presencia, como en el caso de ciertos países de Europa del Este⁽¹⁰⁾.

Por otro, se produce una crítica hacia las instituciones comunitarias por el modo de organizar la distribución de la población asilada, sobre todo por el trato recibido en los campamentos, que va desde el hacinamiento hasta la represión física y la muerte por acción u omisión de las fuerzas policiales⁽¹¹⁾.

En tercer lugar, la postura española vinculada a esta cuestión también es destacada por su ambigüedad y tibieza, especialmente a instancias de declaraciones del gobierno presidido por Mariano Rajoy⁽¹²⁾, que serían coherentes con la mejor acogida que tendrían los refugiados en España, conforme a diferentes encuestas de opinión realizadas⁽¹³⁾. Además, también contrasta con las políticas seguidas por otros países en materia de acogida, especialmente Alemania o Suecia⁽¹⁴⁾.

(9) Los códigos geopolíticos son «un conjunto de supuestos estratégicos que elabora un Gobierno sobre otros Estados para orientar su política exterior (...) que suponen la evaluación, según su importancia estratégica y en tanto que amenazas potenciales, de lugares que están más allá de las fronteras del Estado (...), y que funcionan a nivel local, regional y global». Véase TAYLOR, P. J. y FLINT, C. (2002): *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*, Madrid: Trama, p. 99.

(10) El País recogía el siguiente fragmento: «Aunque estos gobernantes del Este representan la cara más extrema contra la migración, el endurecimiento de las medidas para alejar a los refugiados se extiende más allá de esos territorios. Solo a principios de esta semana, Dinamarca añadía más tensión a la zona Schengen al reintroducir controles temporales en sus fronteras interiores, en respuesta a los mayores chequeos anunciados también por Suecia. Italia también ha reforzado la vigilancia en la frontera con Eslovenia, aunque sin llegar a suspender la libre circulación». Véase http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/08/actualidad/1452292414_899361.html.

(11) «Aunque en los últimos 15 días han sido desalojados unos 2.000 a centros recién abiertos en el norte del país, los migrantes se han resistido a ser evacuados desde que empezaron los primeros intentos de limpiar la zona, a finales de marzo, víctimas de la desinformación y los rumores sobre una pronta reapertura de la frontera o simplemente renuentes a alejarse de esta. No solo han sobrevivido prácticamente a la intemperie (...), también han soportado las frecuentes cargas con gases lacrimógenos de la policía macedonia para impedir cualquier intento de cruzar por la fuerza la valla que separa ambos países». Véase en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/23/actualidad/1464003755_304518.html.

(12) El Ministro de Interior español, Jorge Fernández Díaz, declaraba en una entrevista a El País que «la situación geoestratégica de España nos ha obligado a tener que hacer frente a esos flujos migratorios, con resultados razonablemente positivos y eso es lo que la UE considera ahora que los flujos migratorios y el drama de los refugiados son los principales desafíos a los que se enfrenta sin tener experiencia anterior, y por eso están mirando a España porque (...) forma parte de la solución. Entonces se preguntan qué hemos hecho en España para gestionar de forma adecuada los flujos migratorios».

(13) Según una encuesta manejada por El País en enero de 2016, «los ciudadanos españoles son más favorables a que se protejan los derechos de los inmigrantes que los franceses y los británicos. Una encuesta (...) revela que en España las personas son más partidarias de que se tomen medidas para limitar la discriminación, promover la igualdad laboral y permitir el voto a la población extranjera que los habitantes de Francia y Reino Unido», http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/21/actualidad/1453384315_909051.html.

(14) En este sentido, el diario destacaba en contraste que «Alemania ha sido el lugar de acogida de una parte importante de los asilados: más del 40% de las peticiones aprobadas en el conjunto de la UE se han producido en el país germano, que ha multiplicado por tres la cifra de 2014 (...). Suecia, un país de menos de 10 millones de habitantes, es el segundo que ha aceptado más peticiones, y ha acogido a más asilados que Francia y España juntos, que suman una población de más de 110 millones de personas. Sin embargo, la posición de Suecia como uno de los países con políticas de acogida menos restrictivas no es nueva, y apenas aumenta su cuota de acogida a diferencia de países como Austria, Italia u Holanda, que han incrementado considerablemente el número de asilados que reciben». Véase http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/20/actualidad/1461171081_129046.html.



Por otra parte, el diario recoge el énfasis dado al control fronterizo desde las instancias comunitarias a partir de diferentes instrumentos. En primera instancia, se recoge el impacto discursivo alcanzado por los atentados de ISIS-Daesh-Estado Islámico en París y Bruselas, estableciendo algunas afirmaciones vinculadas a los colectivos de refugiados como comunidades de riesgo que les situarían de alguna forma como una amenaza colateral, tanto en las noticias difundidas como en artículos de opinión⁽¹⁵⁾.

Además, se hace hincapié en las medidas derivadas de las decisiones adoptadas desde Bruselas⁽¹⁶⁾, como el incremento de potestades a Frontex⁽¹⁷⁾ de forma simultánea al establecimiento de cuotas de refugiados por país⁽¹⁸⁾ o la consideración de multas frente al incumplimiento de tales decisiones.

b) «ABC»: se refieren a la integración de refugiados conforme a los valores cristianos frente al Islam, recogiendo la actitud del papa en sus declaraciones públicas contra algunas posturas institucionales de la Unión Europea y las políticas migratorias de sus Estados. Se centra en los discursos sobre el «Otro migrante» y las medidas de seguridad ante los movimientos migratorios y las acogidas, el incremento de la securitización y similitudes retóricas entre grupos de refugiados, migrantes y desplazados.

En primer lugar, se enfatiza en una retórica del miedo con el uso de metáforas del miedo ante lo musulmán y por oposición a los valores cristianos. Además de establecerse generalizaciones respecto a las supuestas actitudes

(15) Tras los atentados de París, en noviembre de 2015, El País recogió entre otros artículos de opinión en la línea siguiente: «(...) El Estado Islámico anuncia que va a cometer más atentados en Europa, de modo que es toda Europa —y no solo Francia— la que debe alzarse en pie de guerra y unirse con el fin de hacer lo que sea necesario para destruir al ISIS y su llamado califato en Siria e Irak. No “contener” ni “degradar”; “destruir”. Sin embargo, aunque el ISIS quedara completamente destruido, el extremismo islámico no desaparecería (...). La política de inmigración actual tiene fallos muy claros: es demasiado fácil adquirir la ciudadanía sin necesidad de ser leal a las constituciones nacionales; es demasiado fácil entrar en los países de la Unión Europea con o sin motivos creíbles para pedir asilo; y, gracias a la política de fronteras abiertas de Schengen, es demasiado fácil para los extranjeros, una vez que están dentro de la UE, viajar libremente entre un país y otro (...)». http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/18/actualidad/1447866651_944484.html.

(16) Sobre el envío de refugiados a campos aislados, El País destacaba: «La agencia europea de fronteras —FRONTEX— ha lanzado una controvertida recomendación para frenar los flujos de migrantes entre países. Se trata de enviarlos a centros cerrados, una medida extrema que puede vulnerar las normas actuales y que figura en un documento interno» Véase en [hhttp://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/25/actualidad/1445774907_964075.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/25/actualidad/1445774907_964075.html).

(17) El diario destacaba a finales de 2015 el incremento de facultades de FRONTEX: «La Comisión Europea lanzó este martes un ambicioso plan que ampliaría de forma fulminante su poder, con una nueva policía europea de fronteras capaz de intervenir en caso de urgencia, incluso contra la opinión del país afectado (...). La nueva agencia se llamará Guardia Europea de Costas y Fronteras. Su presupuesto duplicará el actual de FRONTEX. Contará con una plantilla fija de 1.000 empleados —el triple que FRONTEX— y además con un contingente de 1.500 agentes adicionales, cedidos por los Estados miembros y listos para intervenir en un plazo máximo de tres días (...)». En http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/15/actualidad/1450191102_198417.html.

(18) Si bien se apresuraron a sancionar a países del Este de la UE, las multas han ido difundiéndose como medida disuasoria para evitar la asunción de refugiados, como destacaba el diario: «Los países del Este (...), se han apresurado a rechazar la reforma del sistema de asilo que propone Bruselas. El esquema presentado este miércoles prevé distribuciones obligatorias de asilados en momentos de crisis y multas prohibitivas para los Estados que rechacen acogerlos». Véase en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/04/actualidad/1462373383_590472.html.



amenazadoras por parte de la mayoría de los refugiados, de religión musulmana⁽¹⁹⁾, en esta línea también se mantiene respecto a la potencialidad, a nivel individual, de la conexión desplazado-refugiado-yihadista⁽²⁰⁾.

En segundo lugar, se difunde una elaborada retórica securitaria a la vez que se produce la normalización de medidas excepcionales vinculadas a la crisis de los refugiados, a través de diferentes instrumentos, desde medidas policiales y de militarización fronteriza, pasando por el discurso y los códigos geopolíticos utilizados en clave local —entre España y Marruecos⁽²¹⁾—, regional y global —fundamentalmente por Estados Unidos y la Unión Europea⁽²²⁾—, así como una constante asimilación entre inmigrantes, refugiados y comunidades de riesgo.

Por otro lado, se produce una ambigüedad discursiva profunda, al recoger posturas oficiales hostiles hacia los refugiados desde perspectivas xenófobas y excluyentes⁽²³⁾, así como posiciones críticas con la UE desde la Iglesia católi-

(19) ABC destacaba en sus páginas: «Cinco ONG cristianas denunciaron ayer las situaciones de acoso que sufren los solicitantes de asilo cristianos en los albergues de refugiados en Alemania y reclamaron al Gobierno de Angela Merkel que tome medidas para protegerlos. En rueda de prensa en Berlín, la ONG Open Doors Deutschland (Puertas Abiertas Alemania) presentó los resultados de una encuesta realizada entre 231 cristianos refugiados, la mayoría conversos, que revela que más de la mitad se siente amenazado en los centros de acogida alemanes. El estudio desvela que la gran mayoría (88 %) ha sido acosada por los otros refugiados de esos centros por motivos religiosos y la mitad (49%) confiesa también "persecución" por parte del personal de seguridad de los albergues». En http://www.abc.es/internacional/abci-refugiados-cristianos-alemania-denuncian-acoso-islamista-campamentos-201605100132_noticia.html.

(20) Sobre estas conexiones, el diario conservador afirmaba que «uno de los cuatro yihadistas detenidos el martes por la Guardia Civil en las localidades madrileñas de Pinto y Ciempozuelos se hizo pasar en otro país europeo por refugiado usando una identidad falsa, lo que le permitió beneficiarse de un subsidio, según han informado a Efe fuentes jurídicas (...), tras llegar a España viajó después a otro país europeo y pidió asilo identificándose con un pasaporte falso (...). Tras la estancia en ese país, Annas regresó de nuevo a España y en Madrid entró en contacto con el también marroquí Aziz Zaghane, presunto líder de esta célula de captación (...) de musulmanes con el objeto de radicalizarlos en la ideología que profesa el Daesh». http://www.abc.es/espana/abci-yihadistas-madrid-hizo-pasar-refugiado-otro-pais-201605051739_noticia.html.

(21) En una entrevista concedida por Abdelhak El Khayam, director general de la Oficina Central de Investigación Judicial marroquí, a ABC afirmaba: «Tenemos esta región muy vigilada, y últimamente hemos desmantelado en el marco de la colaboración con nuestros colegas españoles cuatro células yihadistas con conexiones con Ceuta y Melilla. Hemos constatado además que estas células, de momento, solo trabajan en el reclutamiento de combatientes para enviarlos a Siria e Irak. Tenemos además otro dato que es muy importante: la mayoría de las armas que hemos intervenido vienen o de Argelia, país con el que como ya he dicho la colaboración es nula, o desgraciadamente de las propias Ceuta y Melilla». Ver en http://www.abc.es/espana/abci-ceuta-y-melilla-zona-paso-armas-para-terroristas-201605080554_noticia.html.

(22) Durante su visita a Alemania, ABC resaltaba: «Obama espera más de Europa. El presidente de EE. UU. dejó ayer claro que ve en la UE un gran potencial de liderazgo político y económico y no termina de explicarse las rémoras que impiden a semejante actor internacional ocupar su lugar en el escenario global (...). Y desde esa elogiosa concepción de Europa, pidió unas horas más tarde a los jefes de gobierno de Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia un mayor compromiso en los conflictos abiertos en Oriente Próximo, una aceleración de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre la UE y EE.UU. y un mayor esfuerzo de unidad «por el bien del mundo». En http://www.abc.es/internacional/abci-obama-cameron-hollande-merkel-y-renzi-denuncian-crecientes-violaciones-tregua-siria-201604252111_noticia.html.

(23) ABC realizó una entrevista a Beatrix Von Storch, número dos del partido de extrema derecha alemán Alternativa para Alemania (AfD), quien sostenía que «vivo en Berlín-Mitte y mi panadero es musulmán. Lo acepto como hecho religioso en la vida privada, no como factor de influencia política. Son ellos los que tienen que aclararse, no nosotros. Son países como Arabia Saudí, Qatar o Turquía los que utilizan la religión con fines políticos. Por eso no a los minaretes, no al uso del burka y no a las leyes islámicas en nuestras piscinas o en nuestras universidades. Los musulmanes son parte de Alemania, pero el islam no». http://www.abc.es/internacional/abci-musulmanes-parte-alemania-pero-islam-no-201605090256_noticia.html.



ca⁽²⁴⁾ y ONG vinculadas a la misma que cuestionan la gestión de la crisis de los refugiados y sus consecuencias sobre los valores europeos⁽²⁵⁾.

Finalmente, la neutralización de debate humanitario y su sustitución por un discurso securitario se ha realizado con la utilización de figuras retóricas complementarias. Por una parte, la presencia masiva de elementos securitarios en todo momento en el diario se combina con la asimilación de grupos migrantes, refugiados y potenciales terroristas⁽²⁶⁾. Por otro, a partir de la insistencia en medidas de carácter excepcional o de emergencia, haciendo de su presencia algo cotidiano y 'normalizándose' dichas medidas contra los grupos de refugiados, suponiendo incluso la normalización de medidas extremas frente a estos colectivos como medida garante de integración⁽²⁷⁾.

(24) En su visita a los campos griegos, ABC recogía lo siguiente declarado por el papa Francisco: «En el vuelo de regreso a Roma, después de visitar el campo de refugiados de Lesbos, y casi a punto de sollozar, el papa comentó a los periodistas: “Esto ha sido demasiado fuerte para mí. Después de lo que hemos visto en el campo de refugiados, es para echarse a llorar (...). El papa cortó en seco cualquier interpretación política de su visita a los refugiados comentando que “no cabe ninguna especulación política porque los acuerdos con Turquía no los conozco bien, tan solo los he visto en los periódicos. Este ha sido un viaje humanitario”. Véase en http://www.abc.es/sociedad/abci-papa-tras-visita-lesbos-esto-demasiado-fuerte-para-201604161907_noticia.html.

(25) «Las entidades de acción social de la Iglesia que trabajan con refugiados y migrantes —Cáritas, Conferencia de Religiosos (Confer), el Sector Social de la Compañía de Jesús y Justicia y Paz— han lanzado este martes una campaña de recogida de firmas para reclamar que el Gobierno se oponga al acuerdo entre la UE y Turquía sobre refugiados. Con el lema “Tenemos 72 horas para actuar”, estas entidades pretenden que el Ejecutivo español diga no, en la reunión del Consejo Europeo que se celebra los próximos 17 y 18 de marzo, al acuerdo entre la UE y Turquía para devolver a suelo turco a los refugiados que llegan a Europa a través de Grecia. Para estas organizaciones, el acuerdo supone llevar a cabo devoluciones colectivas y tratar a las personas “que huyen de la guerra y de las migraciones forzadas como monedas de cambio”, al tiempo que considera que vulnera los derechos humanos y el Estado de derecho en Europa». Véase http://www.abc.es/sociedad/abci-iglesia-recogen-firmas-contra-acuerdo-materia-refugiados-201603142039_noticia.html.

(26) Acerca de la llegada de refugiados a España, el diario conservador recogía en sus páginas: «Después de la llegada de los refugiados a un minúsculo grupo de 18 personas, España, con un gobierno en funciones desde el pasado mes de diciembre, está a punto de acoger un segundo contingente de refugiados de 200 personas, cuya llegada está prevista antes de finales de mayo. Este segundo grupo estaría formado por 50 personas que viajarían desde Italia, en su mayoría ciudadanos de Eritrea; y otros 150 refugiados, desde Grecia, en su mayoría sirios (117), además de 32 iraquíes y un centroafricano, según informó en un comunicado la semana pasada vicepresidencia del Gobierno. Si bien en nuestro país ni la crisis de refugiados ni su reubicación se encuentra entre las principales preocupaciones de los españoles, según la última encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), es cierto que los últimos atentados en París y en Bruselas han puesto sobre la mesa uno de los riesgos de la llegada de inmigrantes procedentes de zonas en conflicto, como Siria, y la posible infiltración entre ellos de yihadistas. Algo que han constatado los servicios de inteligencia internacionales y que ha motivado la creación de un grupo especial de policía antiterrorista europea, todavía no operativo, cuya función será la de trabajar de manera conjunta con los «hot spots» (centros de registro) de Italia y Grecia, para investigar la identidad de los asilados que acceden al continente». Véase http://www.abc.es/internacional/abci-espana-extrema-seguridad-ante-acogida-200-asilados-201605082333_noticia.html.

(27) ABC se hacía eco de la integración de refugiados al mercado de trabajo alemán bajo condiciones extremadamente precarias del siguiente modo: «En la tarde del miércoles, la canciller Merkel se encerró con sus socios de coalición con el objetivo de esbozar una ley que sirva para integrar en el mercado laboral a 100.000 refugiados en un tiempo récord. Si no presentan resultados palpables, el castigo que pueden recibir en las urnas en las generales de 2017 puede ser irreversible, por lo que los socios de la gran coalición alemana comenzaron la reunión dispuestos a no salir de la habitación hasta no haber hallado soluciones. Ya de madrugada, se abrió la puerta con el anuncio de una “histórica” ley de integración cuya principal novedad es que los refugiados podrán trabajar mientras esperan el dictamen sobre su solicitud de asilo y que ese trabajo incluye los empleos “Ein-Euro-Job” remunerados con un euro por hora trabajada. “El centro de esta ley es intentar en lo posible integrar en el mercado laboral a numerosas personas”, explicó la canciller alemana cristianodemócrata, acompañada por Sigmar Gabriel (SPD) y Horst Seehofer (CSU). Con ese propósito, la nueva Ley de Integración hace obligatorio el aprendizaje del alemán, recorta las prestaciones a los refugiados que no cumplan con los requisitos de integración, establece expulsiones en caso de comisión de delitos y prevé programas de formación rápida para los recién llegados con mejores perspectivas laborales». http://www.abc.es/internacional/abci-alemania-pone-refugiados-trabajar-euro-hora-201604150232_noticia.html.



Tanto en el caso de «El País» como en el de «ABC» la neutralización del discurso humanitario y su sustitución por uno securitario pasa por el desplazamiento de la consideración de las consecuencias humanitarias de los conflictos como algo de sentido común a su inclusión parcial como algo restringido a ciertos grupos, cuando no por su asimilación como colectivos potencialmente emergentes como amenaza. Como sucede en múltiples Estados que han abrazado el «giro securitario», la carga discursiva de la prueba queda invertida: en lugar de incoarse diligencias de investigación sobre hechos probados, se «lanza» un relato general sobre estos colectivos que les sitúa en una situación de subordinación y de particularidad, lo cual automáticamente les convierte en sospechosos o en comunidades «de riesgo» que conviene tener bajo vigilancia institucional y mediática⁽²⁸⁾. Si bien se recogen testimonios favorables a la acogida de personas asiladas, también se ha ido extendiendo la noción de grupos «de riesgo» de cara a la potencial expansión del terrorismo islámico, estableciendo voces amplificadoras del discurso securitario y sentando las bases para la normalización de las políticas de excepcionalidad.

4 CONCLUSIONES: NARRATIVAS DE CONVERSIÓN Y CONVERSIÓN DE LAS NARRATIVAS

Efectivamente, dentro de estos elementos hay algunas convergencias y algunas discrepancias que implican una negociación y un diálogo en la configuración de estas «narrativas de conversión». A través de un estudio cronológico puede advertirse el giro securitario en materia de política migratoria/sobre los refugiados. Así, mientras en «El País» se inició un desarrollo exponencial de las noticias a partir de 2014 con la consideración humanitaria de la crisis de los refugiados, en «ABC» ello se expandió a raíz de la alerta de seguridad europea proclamada por ACNUR en su momento⁽²⁹⁾. En cualquier caso, se ha ido minimizando el relato humanitario frente a la irrupción del securitario, aun con diferentes posiciones.

Por su parte, en el diario conservador se produce un mayor hincapié en la retórica del miedo sobre «el Otro» y la consolidación de la figura de comunidades sospechosas en paralelo a la presencia cotidiana de un fuerte relato de

(28) El Plan Nacional de Prevención de la Radicalización Violenta de 2015 prevé un triple pilar en este sentido definido por la prevención, la vigilancia y la actuación. Dentro de estas, además de la imprescindible presencia policial, se insta a diferentes medios de comunicación y redes sociales a unificar el relato acerca de las potenciales comunidades sospechosas de «radicalización», como habría venido pasando durante ciertos períodos con el caso de los desplazamientos de personas refugiadas en la Unión Europea.

(29) <http://www.abc.es/sociedad/20150703/abci-acnur-inmigrantes-seguridad-201507031251.html>.



amenazas a la seguridad de forma autorizada y en el que destacan los valores cristianos, españoles, europeos y caritativos frente a la política migratoria de la Unión Europea, por un lado, y frente a la acogida «descontrolada» de refugiados y la potencial expansión del islam, por otro. En este sentido, se produce una asimilación discursiva entre los grupos de refugiados, desplazados, migrantes y potencial islamista, confluyendo un relato asistencial sobre estos grupos con la narrativa de la amenaza externa de estas comunidades sobre la propia.

En términos de «eco» o relevancia institucional, también existen posturas diferentes aunque complementarias: mientras «El País» recoge un mayor número de noticias sobre líneas oficiales de la Unión Europea y los códigos geopolíticos utilizados por esta y los diferentes Estados, en «ABC» se hace constante hincapié sobre los mecanismos securitarios y las medidas de canalización y desplazamiento migratorio, así como de control fronterizo. En realidad, esta ambigüedad es consustancial al propio origen de la reflexión académica sobre materia de seguridad y «radicalización» y su posterior aplicación práctica en políticas públicas o el discurso mediático, tal como sucede con normativas vinculadas a estrategias contra la radicalización. La indefinición, la ambigüedad o la elasticidad son elementos consustanciales a la expansión del discurso securitario, así como de la influencia de los «*think-tanks*» encargados de la conceptualización paralela del terrorismo, el radicalismo o el extremismo.

Ambos medios dan cuenta de la neutralización del discurso humanitario y la progresiva emergencia de un relato civilizatorio amparado en la seguridad de lo europeo que va normalizando las políticas de excepcionalidad. Efectivamente, los últimos barómetros del CIS recogen la preocupación en España por estas cuestiones, si bien están en contradicción con algunas encuestas de opinión realizadas en torno al tema de los refugiados y señaladas también en estos medios. En este sentido, también podría cuestionarse acerca de los procedimientos utilizados y por los riesgos que pueden entrañar para el reconocimiento de los derechos humanos en la medida en que este discurso securitario estrecha el espacio discursivo para el debate político (Jackson, 2005) y, por ende, para la promulgación de garantías en materia asistencial y humanitaria.

5 BIBLIOGRAFÍA

AMOORE, L. (2006): «Biometric borders: governing mobilities in the war on terror», *Political Geography*, 25 (2006): 336-351.



- BROWNING, Ch. S. y CHRISTOU, G. (2010): «The constitutive power of outsiders: the European neighbourhood policy and the Eastern dimension», *Political Geography*, 29 (2010): 109-118.
- BUZAN, B. y HANSEN, L. (2010): «Beyond The Evolution of International Security Studies?», *Security Dialogue*, vol. 41, n.º 6: 659-667.
- BUZAN, B., WAEVER, O. y DE WILDE, J. (1998): *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- COLLECTIVE, C. A. S. E. (2006): «Critical approaches to security in Europe: A networked manifesto», *Security Dialogue*, 37 (4): 443-487.
- CARRERA, S., GUILD, E. y BIGO, D. (2008): *What Future for the Area of Freedom, Security and Justice? Recommendations on EU Migration and Borders Policies in a Globalising World*. (March 20). CEPS Policy Brief.
- FERNÁNDEZ BESSA, C., SILVEIRA GORSKI, H., RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, G. y RIVERA BEIRAS, I. (eds.) (2010): *Contornos Bélicos del estado securitario*. Barcelona: Anthropos.
- GUILLAUME, X. y HUYSMANS, J. (2013): *Citizenship and Security: the constitution of political being*. London: Routledge.
- HALL, P. A. (1993): «Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain», *Comparative politics*, 275-296.
- HALLIN, D. y MANCINI, P. (2004): *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. New York: Cambridge University Press.
- HALLSWORTH, S. y LEA, J. (2011): «Reconstructing Leviathan: emerging contours of the security state», *Theoretical Criminology*, May 15, (2): 141-157.
- HANSEN, B. (2000): *Critique of Violence. Between poststructuralism and critical Theory*, Londres-New York: Routledge.
- JACKSON, R. (2005): «Security, Democracy and the Rethoric of counter-terrorism», *Democracy and Security*, 1: 147-171.
- JOENNIEMI, P. (2012): «Turning into a sovereign actor? Probing the EU through the lens of neighbourhood», *Geopolitics* 17/1 (2012): 25-46.
- KINNVALL, C. (2015): «Borders and Fear: Insecurity, Gender and the Far Right in Europe», *Journal of Contemporary European Studies*, 23 (4): 514-529.
- KUUS, M. (2007): «Intellectuals and geopolitics: the “cultural politicians” of Central Europe», en *Geoforum*, 38: 241-251.
- (2011a): «Whose regional expertise? Political geographies of knowledge in the European Union», en *European Urban and Regional Studies*, 18 (3): 275-288.
- (2011b): «Policy and geopolitics: bounding Europe in Europe», en *Annals of the Association of American Geographers*, 101 (5): 1140-1155.



- LEONARD, S. (2010): «EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices», *European Security*, 19 (2): 231-254.
- MAINES, D. R. (1993): «Narrative's Moment and Sociology's Phenomena: Toward a Narrative Sociology», *Source: The Sociological Quarterly*, 34 (1): 17-38.
- MCBETH, M. K., JONES, M. D. y SHANAHAN, E. A. (2014): «The narrative policy framework». *Theories of the policy process*, 3.
- MENY, Y. y THOENIG, J. P. (1992): *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- NYERS, P. (2013): «Liberating Irregularity: No Borders, Temporality, Citizenship», en GUILLAUME, X. y HUYSMANS, J. *Citizenship and Security: The Constitution of Political Being*, 37-52. London: Routledge.
- POLLETTA, F. (1998): «It was like a fever: narratives and identity in social protest», *Social Problems*, 45: 137-159.
- (2008): «Story telling in politics», *Contexts*, 7 (4): 26-31.
- CHEN, P. C. B., GARDNER, B. G. y MOTES, A. (2011): «The Sociology of Storytelling», *Annual Review of Sociology*, 37 (1): 109-130.
- RODRÍGUEZ, R. y CASTROMIL, A. (2010): «La circulación social de los encuadres periodísticos en tiempo de campaña electoral: transmisión, influencia y atribución de responsabilidad» en *Revista Zer*, 15 (29): 193-212.
- SARTORI, G. (1992): *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- SOMERS, M. (2008): *Genealogies of citizenship: Markets, statelessness, and the right to have rights*. Chicago: University of Chicago Press.
- y BLOCK, F. (2005): «From poverty to perversity: ideas, markets and institutions over 200 years of welfare debate», *American Sociological Review*, 70 (2): 260-287.
- TAYLOR, P. y FLINT, C. (2002): *Geografía política. Economía mundo, Estado nación y localidad*, Madrid: Trama.
- VAN EIJK, G. (2012): «Good neighbours in bad neighbourhoods: narratives of dissociation and practices of neighbouring in a problem place», *Urban Studies*, November 49 (14): 3009-3026.
- VAUGHAN-WILLIAMS, N. (2008): «Borderwork beyond Inside/Outside? Frontex, the Citizen-Detective and the War on Terror», *Space and Polity*, 12 (1): 63-79.
- WALKER, R. B. (2006): «Lines of insecurity: International, imperial, exceptional», *Security Dialogue*, 37 (1): 65-82.



Indiferencia, fronteras morales y estrategias de resistencia

Daniel Buraschi

Investigador del Grupo Interdisciplinar de Estudios sobre Migraciones, Interculturalidad y Ciudadanía (GIEMIC) de la Universidad de Castilla La Mancha
buraschidaniel@hotmail.com

María José Aguilar Idáñez

Catedrática de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Castilla La Mancha y Directora del GIEMIC
mariajose.aguilar@uclm.es

Fecha de recepción: 15/04/2016

Fecha de aceptación: 30/07/2016

Sumario

1. La paradoja de la empatía selectiva. 2. Las fronteras morales como dispositivo de tanatopolítica. 3. Indiferencia y construcción de las fronteras morales. 4. Los procesos básicos de construcción de fronteras morales. 5. Estrategias de resistencia frente a la barbarie.

RESUMEN⁽¹⁾

La falta de reconocimiento de los derechos de las personas en busca de refugio puede ser considerada como una paradoja moral en sociedades que proclaman valores universales. En este artículo proponemos un análisis de esta paradoja moral basados en la idea de que la indiferencia, como borrado activo de la humanidad de la otra persona, y la justificación de la violencia hacia las personas desplazadas que piden socorro, son reflejo de la existencia de fronteras morales que excluyen a estos individuos de nuestro espacio moral. Las fronteras morales son un mecanismo fundamental de la tanatopolítica, es decir, la gestión política de la muerte, porque legitiman prácticas institucionales y decisiones políticas que, si bien no matan directamente, se arrojan el derecho de dejar morir. Finalmente apuntamos algunas estrategias de resistencia que nos parecen claves para afrontar esta paradoja moral que constituye todo un dispositivo tanatopolítico.

Palabras clave:

Fronteras morales, tanatopolítica, indiferencia, crisis de los refugiados, Mediapolis.

(1) Este artículo es parte de la producción científica del proyecto I+D+I DER2015-65840-R «Diversidad y convivencia: los derechos humanos como guía de acción», Programa estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los retos de la sociedad, Ministerio de Economía y Competitividad.



ABSTRACT

The lack of recognition of the rights of asylum seekers can be considered a moral paradox in societies that proclaim universal values. In this paper we propose an analysis of this moral paradox based on the idea that indifference, as an active erase the humanity of the other person, and justification of violence against asylum seekers reflect the existence of moral boundaries excluding these individuals from our moral space. Moral borders are a fundamental mechanism of thanatopolitics, the political management of death, because they legitimise institutional practices and policy decisions that do not directly kill individuals but claim the right to let them die. Finally, we present some strategies of resistance to face this moral paradox that constitutes a whole thanatopolitic mechanism.

Key words:

Morals borders, thanatopolitics, indifference, refugee crisis, Mediapolis.



Somos potencialmente capaces de causar una mole infinita de dolor [...]; el dolor es la única fuerza que se crea de la nada, sin gasto ni trabajo. Es suficiente no mirar, no escuchar, no hacer nada.

Primo Levi

1 LA PARADOJA DE LA EMPATÍA SELECTIVA

La inmovilidad y la indiferencia de parte de la sociedad y de las instituciones europeas frente a la crisis humanitaria vivida por la población refugiada es el reflejo de una profunda paradoja: vivimos en una época de *universalismo moral* por el que «tendríamos obligaciones con los seres humanos más allá de nuestras fronteras, sencillamente porque pertenecemos a una misma especie» (Ignatieff, 1999:10) y de «*humanitarismo intervencionista*» (Kaldor, 2010) que legitima nuestra injerencia en otros países; pero nos mostramos apáticos e indiferentes o, incluso beligerantes, hacia personas que buscan refugio. Después de los últimos atentados en varias ciudades de Europa el discurso dominante de las instituciones europeas ha sido el de oponer a la barbarie del terrorismo la defensa de los valores democráticos, aplicando al mismo tiempo y, sin embargo, una violación sistemática de los derechos humanos de las personas que huyen del terror pidiendo socorro y esperando protección.

La indiferencia no afecta solamente a las instituciones, sino también a la sociedad civil. En una época caracterizada por la interconexión y la simultaneidad de los intercambios sociales, paradójicamente aumenta de forma desmesurada la distancia social que separa determinadas categorías de personas. Los medios de comunicación rompen las fronteras físicas con imágenes impactantes e información constante, pero la conexión entre las zonas en las cuales se vive la tragedia de las personas desplazadas forzosas y las regiones seguras que observan el «horror a distancia» está separada e interrumpida por fronteras que inhiben la indignación y el sentido de responsabilidad.

Como subraya Bauman, en la sociedad de la información «ser espectador ya no es la situación excepcional de unos pocos. Hoy en día todos somos espectadores, testigos de cómo se inflige dolor y del sufrimiento humano que eso causa» (2004: 240). Hoy, la excusa de no saber no es más una excusa válida y lejos de disminuirla, más bien agrava la culpa porque la indiferencia es una forma de justificación, legitimación y consentimiento de la injusticia hacia las personas que llamamos refugiadas y que, en realidad, son no-refugiadas



puesto que no les permitimos llegar a serlo al impedirles el derecho a solicitar protección.

La paradoja moral está presente no solamente en nuestra «empatía selectiva», sino también en la transformación de nuestras actitudes hacia las personas que huyen pidiendo socorro según la cercanía a nuestras fronteras: sentimos piedad o compasión (sin comprometernos) por la situación de las personas refugiadas que están lejos de nuestras fronteras y sentimos miedo y rechazamos a las mismas personas cuando están cerca o dentro de nuestras fronteras. Es decir: la distancia física es inversamente proporcional a la distancia social.

La defensa de los derechos de las personas en busca de refugio pasa por la comprensión de los mecanismos que están detrás de estas paradojas morales, es decir, pasa por comprender la indiferencia, la apatía y la consiguiente exclusión de estas personas de nuestro espacio moral (Opatow, 1990) y pasa por comprender el papel de la interconexión entre medios de comunicación, discurso de las élites y discurso social en la construcción de lo que denominamos fronteras morales.

2 LAS FRONTERAS MORALES COMO DISPOSITIVO DE TANATOPOLÍTICA

Podremos comprender la lógica de la indiferencia solamente si evitamos dos fáciles escapatorias: la primera, considerar que la indiferencia es un fenómeno cuya explicación se limita a la esfera individual, subestimando así su dimensión social; la segunda, tratar la indiferencia como patología social, ocultando así su función de legitimación del sistema de dominación.

La indiferencia hacia las personas en busca de refugio, lejos de ser una patología social, es el resultado de la normalización de las desigualdades, una actitud que contribuye a la construcción de fronteras que excluyen de la esfera de los derechos y de la responsabilidad moral a grupos enteros de personas. La violación sistemática de los derechos de estas personas, la violencia en las fronteras de Ceuta y Melilla, las devoluciones en caliente, la flagrante omisión de socorro, la impasibilidad frente a los naufragios (Amnistía Internacional, 2016 y CEAR, 2015) no serían posibles sin la existencia de fronteras morales que privan a las personas desplazadas del estatuto de sujetos morales.

Las fronteras que impiden que personas en fuga de la violencia puedan encontrar refugio no son solamente políticas y administrativas. La población del mundo está separada, además, por fronteras simbólicas (Lamont y Molnár,

2002), que se articulan a través de imágenes, acciones, formas discursivas, esquemas mentales, emociones, sentimientos y símbolos que constituyen representaciones sociales compartidas.

Estas fronteras simbólicas definen la identidad, las características y los límites de los grupos. Cuando estas fronteras separan a grupos en conflicto, en competición, o grupos cuya relación se caracteriza por una fuerte asimetría de poder, se transforman en fronteras morales. Es decir, líneas de separación simbólicas que colocan a determinados grupos fuera de los márgenes en los que nos sentimos obligados a aplicar normas morales y de justicia. Dicho de otra forma, cuando las fronteras políticas y administrativas separan espacios altamente asimétricos, espacios de desigualdad polarizada, la exclusión moral es justificada mediante la construcción de fronteras morales que nos permiten aceptar y condescender actos que nos resultarían inconcebibles al interior de nuestro espacio moral. En este contexto la indiferencia no es solamente una actitud personal, sino un problema social y político porque es un reflejo y una expresión palmaria de nuestras fronteras morales.

Las fronteras morales son un dispositivo⁽¹⁾ fundamental de la tanatopolítica (Foucault, 2008) es decir, del poder que tiene el sistema de «matar» y «dejar morir» a determinadas personas que representan una amenaza o que son simplemente consideradas «superfluas». Se concibe la soberanía como «la capacidad para definir quién tiene importancia y quien no la tiene, quien está desprovisto de valor y puede ser fácilmente sustituible y quien no» (Mbembe, 2011: 46). Como subraya Bauman (2005), nuestra sociedad produce «residuos humanos» y su eliminación o invisibilización es un problema central de nuestra sociedad consumista.

En este contexto las fronteras morales son dispositivos claves para el funcionamiento del poder porque permiten disciplinar (en el sentido foucaultiano del término) las emociones y nuestro espacio moral; por ejemplo, definen cuáles son las emociones legítimas, pertinentes, deseables y «normales» en un determinado contexto y frente a una determinada situación, sin que esto necesariamente implique una modificación de los valores morales. Si las fronteras políticas son necesarias para la definición de la soberanía política y «están siendo usadas claramente para mantener las desigualdades globales» (Anderson, 1996: 191), las fronteras morales son necesarias para justificar nuestra visión del mundo, nuestro horizonte de significado que da sentido a nuestra identidad, nuestra pretensión de humanidad, universalidad y superioridad moral invisibilizando las contradicciones éticas y sociales de la desigualdad global.

(1) De acuerdo con R. Fernández Vitores (2015), «un dispositivo tanatopolítico es cualquier mecanismo destructor de vida humana consentido o arbitrado por el Estado que la tiene bajo su jurisdicción» (p. 52).



Las fronteras periféricas de Europa no representan solamente líneas geopolíticas, sino simbólicas, identitarias y morales que justifican un sistema de desigualdad. La construcción de las fronteras morales permite dar coherencia moral a un sistema inmoral, que deja morir cientos de personas en busca de refugio, sin que por ello se ponga en duda la humanidad y justicia del sistema. Las fronteras morales cauterizan nuestra «imaginación moral», es decir, nuestra capacidad de representar las consecuencias de nuestras acciones e inacciones (Anders, 2010) y de reconocer la humanidad, y por tanto los derechos morales y jurídicos, de las personas en busca de refugio.

De Sousa Santos subraya la continuidad de esta separación radical (política, social, simbólica y moral) entre norte y sur, oeste y este con el colonialismo: «Las colonias proveyeron un modelo de exclusión radical que prevalece hoy en día en el pensamiento y práctica occidental moderna como lo hicieron durante el ciclo colonial. Hoy como entonces, la creación y la negación del otro lado de la línea son constitutivas de los principios y prácticas hegemónicas» (De Sousa Santos, 2009:168). En la perspectiva de De Sousa Santos, el mundo no está separado solamente por fronteras, sino por «líneas abismales» que separan la zona del ser y la zona del no-ser, esta última es la zona de negación radical de la humanidad del otro.

La violencia que caracteriza nuestro sistema de gestión de las fronteras no se podría mantener solamente con el uso del «poder duro» de la fuerza. Es necesario un poder blando, que discipline las emociones de los ciudadanos y que resuelva las eventuales «disonancias morales» entre nuestros valores y el rechazo de las personas que piden socorro y buscan protección. Es decir, marcos de referencia que permitan a los sujetos interpretar situaciones de exclusión, injusticia y violencia sin poner en cuestión el *status quo*.

Las fronteras morales son extremadamente eficaces porque no dependen de una estructura física (la frontera física es solo una barrera más), porque están dentro de las mentes de las personas, son socialmente compartidas y se mueven con las personas que se quieren excluir: la frontera no está en el lugar, sino que la persona excluida se transforma en frontera. Dicho de otro modo, las personas en busca de refugio encarnan los marcadores que definen las fronteras simbólicas: el fenotipo, el idioma, las costumbres culturales y religiosas, etc. todo eso que permite emancipar las fronteras morales de las fronteras físicas y justificar la exclusión hasta en contra de lo que definen las fronteras jurídico-administrativas.

Las fronteras morales tienen consecuencias particularmente trágicas en las zonas fronterizas, pero cruzar la frontera político-administrativa no incluye automáticamente a la persona necesitada de protección en nuestro espacio



moral. Más bien se da un efecto contrario: cuanto más cerca están las personas refugiadas de nuestras fronteras físicas, tanto más lejos están de nuestras fronteras morales.

En este sentido las fronteras morales son poderosas y eficaces fronteras interiores: porque garantizan que las personas a las que tendríamos el deber jurídico y moral de socorrer no solamente se queden fuera del alcance de la justicia, sino de la preocupación moral de los grupos mayoritarios (Bierbrauer, 2000).

3 INDIFERENCIA Y CONSTRUCCIÓN DE LAS FRONTERAS MORALES

La indiferencia es el resultado de un proceso activo de construcción de fronteras morales: no es mera pasividad, sino que es el resultado de un ejercicio de violencia, un borrado activo de la percepción de la humanidad de la otra persona.

Para comprender los procesos de construcción de las fronteras morales hay que tener en cuenta tres elementos clave: el primero es que, en línea con lo que plantea Barth (1969) en su análisis de las fronteras étnicas, no es la diferencia entre los grupos lo que determina las fronteras, sino que son las fronteras las que determinan las diferencias. Es decir, las fronteras morales no existen porque existan diferencias esenciales y radicales entre «nosotros» y «ellos», sino que estas diferencias existen gracias a la construcción previa de fronteras morales.

El segundo elemento es que la construcción de las fronteras morales se alimenta del imaginario racista incrustado en nuestro marco cultural. «La raza ha constituido la sombra siempre presente sobre el pensamiento y la práctica de las políticas occidentales, sobre todo cuando se trata de imaginar la inhumanidad de los pueblos extranjeros y la dominación que debe ejercerse sobre ellos» (Mbembe, 2011: 22). Como subraya Foucault en relación a la tanatopolítica «si el poder de normalización quiere ejercer el viejo derecho soberano de matar, debe pasar por el racismo. Pero también un poder soberano, es decir un poder que tiene derecho de vida y muerte, si quiere funcionar con los instrumentos, los mecanismos y la tecnología de la normalización, debe pasar por el racismo» (Foucault, 2008:43). En otras palabras, el racismo es «la condición de la aceptabilidad de la matanza» (Foucault, 1992: 10).

El tercer elemento es que las fronteras morales se construyen a través de un círculo vicioso racista entre el discurso mediático, el discurso de las élites



y el discurso popular: el discurso de las élites puede capitalizar, orientar, legitimar y normalizar el sentimiento de amenaza y las creencias sociales racistas, creándose, de esta forma, un círculo vicioso en el cual las creencias racistas que anteriormente podían ser implícitas y secundarias, recobran importancia y se transforman en un mapa que permite dar sentido a la incertidumbre. A su vez, el racismo social o popular se refuerza, consolida y se extiende porque el discurso del miedo presenta un fácil chivo expiatorio, ofrece análisis y soluciones simples a problemas complejos, legitima los argumentos basados en la preferencia nacional y normaliza la xenofobia. El discurso de las élites y su racismo institucional, el racismo social-popular y los medios de comunicación se articulan en lo que Silverstone (2010) denomina la *mediapolis*, «el espacio público mediático donde, cada vez más, se desarrolla la vida política contemporánea, tanto a escala nacional como global, y donde la materialidad del mundo es construida a través de discursos públicos y acciones comunicadas (principalmente) mediante medios electrónicos» (Silverstone 2010: 56). En la *mediapolis* juegan un importante papel los medios de comunicación tradicionales, pero están cobrando cada vez más protagonismo y cada vez más poder de definición de la realidad las redes sociales. Es esa capacidad para construir el relato dominante y para nombrar las cosas lo que confiere a la *mediapolis* su enorme poder de definición y construcción de la realidad.

Hablamos de *mediapolis*, y no solamente del papel de los medios de comunicación, porque las fronteras morales son el resultado de la interacción y retroalimentación constante entre medios de comunicación, discurso de las élites y discurso social-popular: como demuestran las diferencias entre el discurso de los medios en Alemania, Suecia, España, Italia y Reino Unido (Berry, García-Blanco y Moore, 2015), el contexto social y político influye de forma determinante en la construcción de las noticias y en cómo estas son leídas (Boomgaarden y Vliegenthart, 2009).

Como subraya Silverstone, la *mediapolis* tiene el poder de «proveer –con distintos grados de coherencia– los marcos de referencia (o los mundos de referencia) para la presentación del otro, hasta el punto que, de hecho, acaban definiendo el espacio moral en el que nos exponemos al otro, y al mismo tiempo sugieren (exigen, condicionan) en la audiencia una respuesta moral similar, en tanto que ciudadanos potenciales o reales» (Silverstone 2010: 22).

Siguiendo la propuesta de Silverstone, los medios de comunicación, a través de un intenso trabajo de construcción de fronteras (*Boundary Work*) definen la «distancia apropiada» entre quien mira cómodamente la televisión y quien sufre una injusticia. La distancia apropiada es la distancia que nos permite sentirnos informados, entristecernos o conmovernos frente al sufrimiento



de las personas refugiadas, sin sentirnos responsables, sin sentirnos culpables, sin poner en discusión nuestro estilo de vida, nuestro sistema y nuestras instituciones.

Las fronteras morales cumplen la función de definición de esa distancia y permiten gestionar de forma dinámica y eficaz la «política de la atención» mediática (Rancière, 2010): una atención que nos permite ver e indignarnos sin comprometernos y sin cuestionar el sistema de poder. El trabajo de construcción de fronteras es dinámico y, de hecho, va adaptándose a las exigencias contextuales del poder: las fronteras morales que excluyen a las personas en busca de refugio son diferentes según su distancia de las fronteras físicas. De hecho, podemos identificar dos grandes marcos de referencia en la definición de las fronteras morales según estén las personas refugiadas lejos de nuestras fronteras o estén cerca (o dentro): el marco de la «compasión sin compromiso» y el marco «securitario».

La «**compasión sin compromiso**» es el marco de referencia común en la representación mediática y el discurso político y social sobre las personas refugiadas que están lejos de las fronteras, malviviendo en campos de refugiados. La representación del drama de estas personas nos genera una compasión inocua (Sontag, 2003), una compasión sin ninguna complejidad moral que acaba en una exotización del horror y de los lugares donde este ocurre aumentando la línea abismal que separa el mundo de las víctimas de nuestro mundo (Chouliaraki, 2006). Visibilizar el sufrimiento de esta forma «nos convierte en *voyeurs* de un sufrimiento ajeno, en turistas de un paisaje de angustia, y nos enfrenta con sus destinos, al tiempo que esconde las distancias –sociales, morales y económicas– que nos separan» (Ignateff, 1999:17). El marco de la «compasión sin compromiso» por un lado exacerba el drama y los estereotipos colonialistas y, por el otro, minimiza las preguntas sobre cómo y por qué sucedió lo que sucedió generando una «fatiga de la compasión» (Moeller, 1999). En este sentido si banalizamos el sufrimiento no es porque veamos demasiadas imágenes de él⁽²⁾: «No vemos demasiados cuerpos sufrientes en la pantalla. Pero vemos demasiados cuerpos sin nombre, demasiados cuerpos incapaces de devolvernos la mirada que les dirigimos, demasiados cuerpos que son objeto de la palabra, sin tener ellos mismos la palabra» (Rancière, 2010: 97).

(2) Esto explica el llamado «efecto Aylan» y su carácter efímero: el estudio del European Journalism Observatory (2015) sobre la cobertura mediática de la crisis de los refugiados en Alemania, Italia, Portugal y Reino Unido ha evidenciado como en los días posteriores a la publicación de la foto de Aylan Kurdi, un niño sirio que murió ahogado en la costa turca en la primera semana de septiembre de 2015, aumentaron significadamente la publicación de noticias con un enfoque positivo sobre la llegada de refugiados. Sin embargo, el estudio subraya que este efecto fue efímero puesto que después de tres semanas las noticias volvían a tener un encuadre mayoritariamente negativo. European Journalism Observatory (2015). Report: *How Europe's Newspapers Reported The Migration Crisis*. Disponible en <http://en.ejo.ch/research/research-how-europes-newspapers-reported-the-migration-crisis>



El enfoque securitario. Cuando las personas refugiadas intentan cruzar nuestras fronteras, o ya están en nuestro lado de la frontera, el marco de referencia cambia y la «compasión sin compromiso» deja espacio y da paso al *paradigma securitario*, es decir que las personas en busca de refugio representan una amenaza (Saxton, 2003) y frente a sus necesidades hay que dar prioridad a las personas «de aquí». Un marco de referencia propio de la extrema derecha pero que tiene particular éxito en el contexto de la crisis económica. Los estudios de Moore (2012) en Reino Unido muestran cómo la interacción entre el discurso populista antiinmigrante, los medios de comunicación sensacionalistas y la incertidumbre social debida a la crisis han re-articulado el discurso sobre derechos humanos en el marco del enfoque securitario, poniendo límites a su universalidad.

Como hemos planteado en los párrafos anteriores, el paso de un marco de referencia de compasión sin compromiso a uno securitario, con el consecuente alejamiento de nuestras fronteras morales, está marcado por la cercanía de las personas en busca de refugio a nuestras fronteras. Este proceso lo evidencia Kim (2015) en su análisis comparativo de la cobertura mediática que Reuters y Associated Press llevaban a cabo en dos campos de refugiados, uno lejano (en Siria) otro muy cercano (en Calais). Los resultados evidencian cómo las fotografías del campo en Siria muestran sobre todo mujeres y niños, fotografiadas con primeros planos y a menudo de forma individual. Mientras las fotos de los refugiados en Calais son sobre todo de hombres, con fotografías sacadas desde lejos, sin rostros y siempre en grupos numerosos. El encuadre de las fotos del campo de Siria es claramente de compasión sin compromiso, las personas representan un sufrimiento exótico que genera tristeza o conmoción, pero no identificación. Las fotos del campo de Calais transmiten la idea de amenaza representada por una masa anónima.

Estos dos marcos de referencia son dominantes en toda Europa, aunque los estudios sobre actitudes de la población de los estados europeos hacia los solicitantes asilo y sobre su tratamiento mediático en los diferentes países evidencian matices. Estas diferencias confirman la importancia del círculo vicioso racista entre medios de comunicación, discurso de las élites y discurso social, que opera en la *mediapolis*.

4 LOS PROCESOS BÁSICOS DE CONSTRUCCIÓN DE FRONTERAS MORALES

La construcción de estos dos marcos interpretativos, el marco de referencia de compasión sin compromiso y el securitario, se lleva a cabo a través de tres



procesos: la negación, la diferenciación y la construcción del otro como amenaza. Estos procesos funcionan como mecanismos de *desconexión moral* (Bandura, 1999) permitiendo a las personas superar la *disonancia moral* que existe entre sus valores universales y la indiferencia frente a la violación de los derechos humanos básicos de las personas en busca de refugio y protección.

Si parte de nuestro conocimiento depende de la *mediapolis*; esta parte del conocimiento reflejará lo que los medios y el discurso de las élites han seleccionado como susceptible de conocimiento. La *mediapolis* no necesariamente determina lo que pensamos, pero sí en qué pensamos y con qué marco de referencia interpretamos lo que vemos y oímos (el relato dominante). La *mediapolis* define la agenda, es decir, los elementos sobresalientes en la agenda de los medios se transforman en sobresalientes en la llamada opinión pública (o agenda social). Los medios de comunicación definen lo que posee interés informativo, lo que es noticia y lo que no lo es, la importancia que estas tienen, además de contar con la capacidad de enfocar el interés del público sobre determinadas cuestiones, del mismo modo que son capaces de excluir ciertos eventos de los intereses del público. Invirtiendo el famoso lema televisivo: «Está pasando, lo estás viendo», podríamos decir «No lo estás viendo, no está pasando». Los medios de comunicación son selectivos sobre qué sufrimiento puede –y deber ser dramatizado y cuál no (Campbell, 2004).

La definición de la agenda en materia de refugio ha visibilizado tradicionalmente los aspectos negativos de la llegada de potenciales refugiados a Europa (Kaye, 1994) y esta tendencia no ha cambiado en los últimos años. Se visibiliza la tragedia, la descoordinación europea, las «oleadas» de personas refugiadas y la amenaza que supuestamente representan, el desorden, la urgencia, la incertidumbre de la acogida, los casos de solidaridad y los casos de xenofobia, pero también se han invisibilizado numerosos elementos necesarios para comprender la actual crisis: las causas del conflicto, el papel que han desempeñado los países occidentales en el conflicto, los procesos de acogida de las personas refugiadas, sus derechos, su punto de vista y su experiencia, la experiencia de personas que ya han sido acogidas en España, las experiencias de las entidades que se ocupan de la acogida, etc. Además, las noticias sobre las personas refugiadas se generan de forma discontinua, alternando momentos de producción intensa de noticias con periodos de silencio.

La negación

Cohen (2001) en su análisis de la indiferencia y de la negación frente a las atrocidades colectivas habla de tres tipos de negación que podemos encontrar en los medios de comunicación, en el discurso de las élites y en el discurso



social: la *negación literal* que rechaza que un hecho haya sucedido; la *negación implicatoria* que acepta lo sucedido pero minimiza sus implicaciones sociales y políticas; y la *negación interpretativa* que niega la responsabilidad de las personas imputables, atribuyendo las causas de lo sucedido a las propias víctimas (cuando se ocultan las causas de los conflictos, cuando se condena la irresponsabilidad de padres y madres que ponen en peligro la vida de sus hijos e hijas en el mar, etc.).

El discurso dominante niega los hechos cuando oculta el sufrimiento de las personas que buscan refugio o cuando insiste en hablar de inmigrantes y no de refugiados (Bleasdale, 2008). Esta estrategia es muy común sobre todo en Reino Unido, España e Italia (Berry *et al.*, 2015). Numerosos estudios muestran como en Reino Unido los medios de comunicación alimentan las dudas sobre la «genuinidad» de las demandas de asilo, alimentando una idea de los demandantes de asilo como aprovechadores del sistema (ICAR, 2008; Souter, 2011). En Italia la etiqueta de clandestino, utilizada a menudo, ya no es una categoría jurídica, sino una categoría moral que define los «malos migrantes» (Quassoli, 2013). En España el estudio comparativo de Berry *et al.* (2015) evidencia como se habla de inmigrantes más que de refugiados, haciendo particular hincapié, a la hora de hablar de las causas de los desplazamientos, de los factores económicos.

La *mediapolis* no afecta solamente a los temas sobre los cuales fijamos nuestra atención (definición de la agenda), sino que atañe, también, a nuestra forma de pensar en ellos. La *mediapolis* ofrece siempre, explícita o implícitamente, un determinado encuadre de la noticia que vehicula determinados valores, creencias, expectativas y que influyen en las personas destinatarias (Igartua, Muñiz, Otero y de la Fuente, 2013). El encuadre se puede construir y transmitir de forma más o menos sutil a través de diferentes recursos semánticos, a través de la fotografía o del lugar que ocupa la noticia en un periódico. Todos estos elementos conforman un marco de referencia que influye en nuestra forma de interpretar la información.

La diferenciación

El imaginario racista que está incrustado en nuestro horizonte cultural de referencia representa una inagotable fuente de recursos simbólicos para construir y definir las fronteras simbólicas entre «nosotros» y los «otros» y la presentación de los otros como amenaza (Fox, Morosanu y Szilassy, 2012).

El racismo implica una diferenciación esencial y radical entre grupos humanos, el reduccionismo de la complejidad de las personas a pocas características vinculadas con un grupo (identidad cultural, fenotipo, pertenencia étni-



ca, religión, idioma) y una relación determinista entre estas características y la forma de ser de una persona. La identidad, la cultura, el fenotipo, la religión se *racIALIZAN* y se utilizan en la práctica con la misma funcionalidad que antaño se empleaba la raza.

La diferenciación radical a través de la racialización encuentra un ambiente particularmente receptivo en el contexto de la crisis económica y del estado del bienestar. La crisis representa un acelerador de los discursos incendiarios basados en la retórica del miedo. Las personas refugiadas representan una «amenaza integral»: pueden traer enfermedades, pueden infiltrarse terroristas, aumentan la delincuencia en nuestra sociedad, se aprovechan de nuestro sistema de bienestar, amenazan nuestros valores y nuestra identidad, crean incertidumbre, aumentan la delincuencia. La imagen que resume estas diferentes formas de amenaza es el «*Homo Islamicus*» amenazante, retrógrado y violento (Martín Muñoz y Grosfoguel, 2012).

La construcción del otro como amenaza

En las últimas décadas se han llevado a cabo numerosos análisis de medios que han puesto en evidencia como estos medios de comunicación representan y construyen a las personas refugiadas como amenaza (ICAR, 2012). Martin (2015), analizando el tratamiento mediático de los solicitantes de asilo que llegan a Australia, muestra cómo los titulares, las imágenes de los periódicos, los encuadres noticiosos y la definición de la agenda no solamente definen a los solicitantes de asilo como amenaza y competidores para los recursos, sino como una amenaza a los valores y a la identidad australiana. Un estudio de O'Doherty y Augoustinos (2008) ha mostrado cómo el marco de referencia securitario y la separación neta entra australianos y solicitantes de asilo en los medios de comunicación tiene como efecto una desactivación de la preocupación por los peligros que corren en el mar las personas en busca de refugio.

En la misma línea, en tres estudios experimentales, Esses, Veenvliet, Hodson y Mihic (2008) muestran la relación causal que existe entre las noticias que encuadran a las personas refugiadas como amenaza para la sociedad canadiense y actitudes negativas hacia ellos y oposición a las políticas de acogida.

Richardson y Colombo (2013) han mostrado cómo en Europa el marco securitario dominante ha focalizado la atención sobre las políticas de control más que sobre las políticas de integración y que el discurso dominante sobre las personas en busca de refugio ha incorporado numerosos elementos de la retórica del miedo de la extrema derecha: las personas refugiadas como inmi-



grantes sin papeles que se aprovechan de nuestro sistema de bienestar, nuestra identidad y nuestra seguridad⁽³⁾.

Estos tres elementos (negación, diferenciación y construcción como amenaza), que hemos separado en los párrafos anteriores por claridad expositiva, se articulan y se alimentan recíprocamente en los dos marcos dominantes: la compasión sin compromiso y el enfoque securitario. Estos dos marcos de referencia evitan que nos sintamos responsables, sin embargo, el enfoque securitario, que hace particular hincapié en la representación de los refugiados como amenaza, nos parece particularmente peligroso porque puede generar situaciones de pánico moral (Cohen, 2002). Es decir, la reacción de un grupo de personas basada en una percepción distorsionada o exagerada de la amenaza que representaría un grupo de personas para los valores y los intereses de la sociedad. Se caracteriza por un alto nivel de preocupación (en el sentido de intensidad y extensión), un nivel creciente de hostilidad hacia el grupo que se considera causa del problema, un fuerte consenso social respecto a la definición de la amenaza y la desproporcionalidad de las reacciones (Goode y Ben Yehuda, 1994).

El paradigma securitario es un marco interpretativo particularmente eficaz porque se vehicula a través de una gran metáfora performativa: nuestra sociedad es como una familia, hay que defenderla como tal y hay que pensar primero en los nuestros. Esta metáfora es muy potente, porque se apoya en el valor de la familia (algo que todos y todas comprendemos y muchos/as comparten), permite justificar la exclusión de otras personas porque la «moral familiar» es diferente de la «moral social». Si alguien prefiere dar de comer a su hija antes que a un desconocido todo el mundo lo considera legítimo y normal; si alguien responde agresivamente y violentamente porque alguien quiere hacerle daño a su familia se considera justificado y comprensible. El egoísmo a favor de la familia es socialmente aceptable. La metáfora de la familia reencuadra el problema de la omisión de socorro: el problema entonces ya no es si es legal o ilegal dejar morir a personas y negarles socorro o protección, sino si la solicitud de ayuda de estas personas es o no es legítima en un contexto de escasez de recursos.

(3) Este paradigma está afectando también a ciudadanos de la UE, a quienes se está tratando en países de la propia UE (Reino Unido, Alemania) como trabajadores extranjeros, a quienes se está empezando a exigir un tiempo mínimo de residencia en el país para poder disfrutar de prestaciones sociales derivadas de su propia condición de trabajadores. Se crearían de este modo tres categorías de personas en el seno de la UE: trabajadores de la UE, trabajadores extranjeros de la UE y trabajadores extranjeros inmigrantes de terceros países (con y sin papeles); cosa que dinamita uno de los pilares fundantes de la Unión.



5 ESTRATEGIAS DE RESISTENCIA FRENTE A LA BARBARIE

La comunicación es el elemento clave de cualquier estrategia de resistencia, por el papel central que ocupa en todo proceso de dominación al crear significados, representaciones y construir la realidad. Como acertadamente nos recuerda Castells: «El poder se ejerce fundamentalmente construyendo significados en la mente humana mediante los procesos de comunicación que tienen lugar en las redes multimedia globales-locales de comunicación de masas, incluida la autocomunicación de masas»; porque «la capacidad para emplear con éxito la violencia o la intimidación requiere el enmarcado individual y colectivo de las mentes» (Castells, 2009: 535). Y si todas las redes de poder lo ejercen influyendo en la mente humana principalmente, es a través de las redes multimedia de comunicación de masas como podemos construir lo que Holston (2008) llama «ciudadanía insurgente». Se trata de construir un contrapoder (intento deliberado de cambiar las relaciones de poder) que «se activa mediante la reprogramación de redes en torno a valores e intereses alternativos o mediante la interrupción de las conexiones dominantes y la conexión de redes de resistencia y cambio social» (Castells, 2012: 28).

Hemos intentado plantear en este texto cómo las fronteras morales se construyen, sobre todo, a través de procesos comunicativos que se producen y transmiten en la *mediapolis*, que no es otra cosa que la esfera pública mediada en la que la acción cívica y la participación tienen la oportunidad de crecer (Tufte, 2015). Esta *mediapolis*, aunque embrionaria e imperfecta, es un punto de partida necesario para la creación de un espacio vital global más efectivo. Este espacio mediado de visibilidad tiene un potencial que abre nuevas posibilidades para la acción ciudadana. Los criterios de hospitalidad, justicia y ética mediática son puntos de referencia basados en la moral que pueden contribuir a alcanzar una comunicación completamente efectiva en la *mediapolis*: ese espacio dialógico que «es a la vez una posibilidad social abarcante y una expresión de la diversidad empírica del mundo» (Silverstone, 2007).

Vivimos en una sociedad de riesgo en que prevalece la cultura del miedo y la inseguridad, por ello nuestro desafío fundamental es ayudar a establecer las bases para una «comunicación empática» (Tufte, 2015), capaz de deconstruir las realidades que desencadenan la inseguridad (Curbet, 2006). Por todo ello sostenemos que buena parte de las estrategias de resistencia se juegan en la *mediapolis*, pues de lo que se trata es de definir una nueva agenda y construir nuevos marcos de interpretación deconstruyendo los existentes (en este sentido, cualquier tipo de participación implica agencia). Existe una «potencial sinergia entre el ascenso de la auto-comunicación masiva y la ca-



pacidad autónoma de las sociedades civiles alrededor del mundo» (Castells, 2009: 303).

Basándonos en estas premisas, nuestra propuesta es la siguiente: Si la *mediapolis* es el espacio privilegiado de la definición de las fronteras simbólicas, es desde este espacio público mediático que podemos plantear, aunque sea de forma esquemática, algunas estrategias que pueden contribuir a la deconstrucción de las fronteras morales.

Si las fronteras morales son un dispositivo tanatopolítico que se articula a través de un proceso de negación – diferenciación – construcción del otro como amenaza, las estrategias de resistencia tendrán que desarrollarse a través de un proceso de hacer comprender – rehumanizar – responsabilizar.

Comprender

Sontag considera ingenua la idea según la cual el poder de las imágenes está en su capacidad de fomentar el repudio a la atrocidad o la insensatez. Para ella, se necesita algo más que conmoción, en la medida en que ver no es comprender. «Hace falta comprensión del hecho: algo que las imágenes no brindan por sí mismas» (Sontag, 2003: 104). La mera aparición del otro en estado de crisis no basta para «comprometernos» con él, ya que el efecto puede ser efímero o contrario: llevar a la negación y la indiferencia, por lo que no hay que confundir la conexión con la cercanía, la cercanía con el compromiso, o la visibilidad con la responsabilidad (Silverstone, 2010).

Es necesario visibilizar el sufrimiento sin espectacularizarlo, hacer comprender las causas y las implicaciones de la situación de las personas en busca de refugio, visibilizar la complejidad del problema, la relación que tiene con el sistema de desigualdad global; pero es también necesario visibilizar el coste social, político, ético y estratégico de la «indiferencia».

Rehumanizar

La fotografía de Aylan nos ha mostrado los efectos de una ruptura (lamentablemente efímera) de las fronteras morales: el tipo de imagen, su tratamiento mediático, conocer su nombre y su familia, su ropa, el fenotipo, su edad o su posición en la playa han contribuido a rehumanizar a las personas refugiadas. El desafío es cómo rehumanizar a las personas refugiadas sin caer en el sensacionalismo, puesto que apostar por el dramatismo es fácil a corto plazo, pero peligroso a largo plazo: el drama se normaliza, nos acostumbramos a la tragedia o activamos mecanismos de defensa que pueden llegar a culpabilizar a las víctimas.



La investigación psicosocial nos ha dado numerosas claves, fundamentadas en un riguroso trabajo científico, para poder fomentar la empatía, la toma de perspectiva y rehumanizar a colectivos que suelen estar excluidos de nuestra esfera moral. Se trata de operativizar estas claves, y además, de forma participativa y dialógica, generar propuestas creativas que nos permitan llegar a rehumanizar a las personas refugiadas, para que vuelvan a ser sujetos de derechos y para que la indignación frente a su situación sea realmente movilizadora.

Frente a la diferenciación radical, es necesario construir un nuevo «nosotros», más inclusivo y complejo. Se trata de presentar a las personas refugiadas como sujetos y no como masa anónima, mostrar su heterogeneidad, visibilizar la complejidad de las personas y sus múltiples identidades. Subrayar los elementos comunes ayuda a romper las barreras entre grupos y facilita la identificación. Conocer la historia de una persona, conocer su identidad, darle voz y rostro aumenta la empatía hacia ella. Nombrar y ser nombrado, estar presente y hacer presentes a quienes son rechazados y devueltos al infierno, es un modo necesario de resistencia: si la indiferencia es un elemento clave de la lógica de dominación, la empatía es una forma de «disidencia emocional» (Zamperini, 2007).

Responsabilizar

La rehumanización implica responsabilizarse y comprometerse en el terreno de la acción. Porque la inacción nos recolocaría de nuevo en el campo de la indiferencia y la desconexión moral. Y actuar solo es posible si nos responsabilizamos de la situación-problema.

Para fomentar la responsabilidad no es suficiente visibilizar el sufrimiento, sino dar elementos para su comprensión, identificar las causas del problema, sobre todo aquellas que tienen que ver con nosotros, plantear posibles soluciones, crear las condiciones para que las personas puedan intervenir. Si las causas no son claras podemos culpar a las víctimas de lo que está pasando para proteger nuestra visión del mundo. Por otra parte el sufrimiento sin solución, sentirse incapaces de intervenir o, siendo capaces, no tener la posibilidad de intervenir, nos genera ansiedad y frustración y al final preferimos «no mirar» para no estar mal.

Hacer comprender, rehumanizar y responsabilizar son estrategias de resistencia que permiten «repolitizar el sufrimiento» (Valverde, 2015). La tanatopolítica despolitiza (quita todo contenido político a los temas sociales en general, y a la situación de las personas migrantes/refugiadas que habitan en la zona del no-ser en particular) manipulando el lenguaje, culpabilizando, negando e



invisibilizando las causas y los contextos. La necesaria repolitización del sufrimiento solo puede ocurrir cuando llenemos de contenido político la realidad, nombrando las injusticias y generando un nuevo relato.

6 BIBLIOGRAFÍA

- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2016): Informe 2015/16 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo. Londres: Amnistía Internacional.
- ANDERSON, M. (1996): *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*. Cambridge: Polity Press.
- ANDERS, G. (2010): *Nosotros, los hijos de Eichmann: Carta abierta a Klaus Eichmann*. Madrid: Paidós Ibérica.
- BARTH, F. (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BAUMAN, Z. (2004): *La sociedad sitiada*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BAUMAN, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias*. Buenos Aires: Paidós.
- BERRY, M., GARCIA-BLANCO, I. y MOORE, K. (2015): *Press coverage of the refugee and migrant crisis in the EU: A content analysis of five European countries*. Report prepared for the United Nations High Commission for Refugees, December 2015. Wales: Cardiff School of Journalism, Media and Cultural Studies.
- BIERBRAUER, G. (2000): «Social Justice and Political Ideology in an immigrant country» en T. Baums, K.J. Hopt y N. Horn (Eds.), *Corporations, Capital Market and Business in the Law* (pp. 89- 99). Londres: Kluwer Law International.
- BLEASDALE, L. (2008): «Under attack: The metaphoric threat of asylum seekers in public-political discourses», *Web Journal of Current Legal Issues*, 1(1): 1-17.
- BOOMGAARDEN, H. G., y VLIEGENTHART, R. (2009): «How news content influences anti-immigration attitudes: Germany, 1993-2005», *European Journal of Political Research*, 48(4): 516-542.
- CAMPBELL, D. (2004): «Horrific blindness: images of death in contemporary media», *Journal of Cultural Research*, 8(1): 55-74.
- CASTELLS, M. (2009): *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.
- CASTELLS, M. (2012): *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza.
- CEAR (2015): *Las personas refugiadas en España y en Europa*. Madrid: Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

- CHOULIARAKI, L. (2006): *The Spectatorship of Suffering*. London: Sage.
- COHEN, S. (2001): *States of Denial: Knowing About Atrocities and Suffering*. Cambridge, UK: Polity Press.
- COHEN, S. (2002): *Folk devils and moral panics*. New York: Routledge.
- CURBET, J. (2006): *La globalización de la (in)seguridad*. La Paz: Plural.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2010): «Más allá del pensamiento abismal: de las líneas globales a una ecología de saberes». En H. Cairo y R. Grosfoguel (coord.), *Descolonizar la modernidad, desconolizar Europa. Un diálogo Europa – América Latina*, (pp. 101, 146). Madrid: IEPALA.
- ESSES, V. M. et al. (2008): «Justice, morality, and the dehumanization of refugees», *Social Justice Research*, 21(1): 4-25.
- EUROPEAN JOURNALISM OBSERVATORY (2015): *Report: How Europe's Newspapers Reported The Migration Crisis*. Edición electrónica: <http://en.ejo.ch/research/research-how-europes-newspapers-reported-the-migration-crisis>
- FERNÁNDEZ VÍTORES, R. (2015): *Tanatopolítica. Opúsculo sobre los dispositivos humanos posmodernos*. Madrid: Páginas de Espuma.
- FOX, J. E., MOROSANU, L. y SZILASSY, E. (2012): «The racialization of the new European migration to the UK». *Sociology*, 46(4): 680-695.
- FOUCAULT, M. (1992): *Genealogía del racismo. De la guerra de razas al racismo de Estado*. Madrid: La Piqueta.
- FOUCAULT, M. (2008): *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- GOODE, E. y BENYEHUDA, N. (2009): *Moral Panics: the social construction of deviance*. Southgate, Chichester: Wiley Blackwell.
- HOLSTON, J. (2008): *Insurgent Citizenship. Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton: University of Princeton.
- ICAR (2012): *ICAR Briefing: Asylum seekers, refugees and media, February*. Edición electrónica: www.icar.org.uk/Asylum_Seekers_and_Media_Briefing_ICAR.pdf
- IGARTUA, J. et al. (2013): «La imagen de la inmigración en los informativos televisivos. Algo más que noticias». En J. Gómez Isla (Ed.). *Cuestión de imagen: Aproximaciones al universo audiovisual desde la comunicación, el arte y la ciencia* (pp. 215-240). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- IGNATIEFF, M. (1999): *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*. Barcelona: Taurus.
- KAYE, R. (1994): «Defining the agenda: British refugee policy and the role of parties», *Journal of Refugee Studies*, 7(2-3):144-159.



- KALDOR, M. (2010): *El poder y la fuerza. La seguridad de la población civil en un mundo global*. Barcelona: Tusquets.
- KIM, W. (2015): *Boundary Work between 'Us' and 'Them' Global News Agencies' Double Standard on the Construction of Forced Migrants by Geographical Proximity*. Londres: London School of Economics and Political Science.
- LAMONT, M. y MOLNÁR, V. (2002): «The study of boundaries in the social sciences». *Annual review of sociology*, 28: 167-195.
- MARTIN, G. (2015): «Stop the boats! Moral panic in Australia over asylum seekers». *Continuum: Journal of Media & Cultural Studies*, 29(3): 304-322.
- MARTÍN MUÑOZ, G. y GROSGOUEL, R. (2012): *La islamofobia a debate. La genealogía del miedo al Islam y la construcción de los discursos antiislámicos*. Madrid: Biblioteca Casa Árabe.
- MBEMBE, A. (2011): *Necropolítica*. Santa Cruz de Tenerife: Melusina.
- MOELLER, S. (1999): *Compassion Fatigue. How the Media Sell Disease, Famine, War and Death*. New York: Routledge
- MOORE, K. (2012): «Asylum Crisis, National security and the re-articulation of human rights». En K. Moore, B. Gross y T. Threadgold (Eds), *Migrations and the Media*. New York: Peter Lang.
- O'DOHERTY, K. y AUGOUSTINOS, M. (2008): «Protecting the nation: Nationalist rhetoric on asylum seekers and the Tampa», *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 18(6): 576-592.
- OPOTOW, S. (1990): «Moral exclusion and injustice: An introduction», *Journal of Social Issues*, 46(1); 1-20.
- QUASSOLI, F. (2013): «'Clandestino': Institutional discourses and practices for the control and exclusion of migrants in contemporary Italy», *Journal of Language and Politics*, 12(2): 203-225.
- RANCIÈRE, J. (2010): *El espectador emancipado*. Buenos Aires: Manantial.
- RICHARDSON, J. E. y COLOMBO, M. (2013): «Continuity and change in anti-immigrant discourse in Italy: an analysis of the visualpropaganda of the Lega Nord», *Journal of Language and Politics*, 12(2): 180-202.
- SAXTON, A. (2003): «I certainly don't want people like that here: The discursive construction of "asylum seekers"», *Media International Australia Incorporating Culture and Policy*, 109(11): 109-120.
- SILVERSTONE, R. (2010): *La moral de los medios de comunicación. Sobre el nacimiento de la polis de los medios*. Madrid: Amorrortu.
- SONTAG, S. (2003): *Ante el dolor de los demás*. Barcelona: Círculo de Lectores.



- SOUTER, J. (2011): «A culture of disbelief or denial? Critiquing refugee status determination in the United Kingdom», *Oxford Monitor of Forced Migration*, 1; 48-59.
- TUFTE, T. (2015): *Comunicación para el cambio social. La participación y el empoderamiento como base para el desarrollo mundial*. Barcelona: Icaria.
- VALVERDE, C. (2015): *De la necropolítica a la empatía radical. Violencia discreta, cuerpos excluidos y repolitización*. Barcelona: Icaria.
- ZAMPERINI, A. (2007): *L'indifferenza. Conformismo del sentire e dissenso emozionale*. Torino: Einaudi.



Entre Schengen y Dublín: reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea

Ángeles Solanes Corella⁽¹⁾

Profesora Titular de Universidad acreditada a Cátedra
angeles.solanes@uv.es

Fecha de recepción: 15/04/2016

Fecha de aceptación: 30/07/2016

Sumario

1. Introducción.
2. La perversión de las confusiones: inmigración vs asilo.
3. Libertad, seguridad y justicia ¿para quién?
4. Los problemas del sistema Dublín: el derecho de asilo en cuestión.
5. Buscando alternativas: por una política común de asilo que garantice un sistema humano, justo y eficiente.

RESUMEN

La «crisis de los refugiados», desde una perspectiva jurídico-política, es consecuencia, sin obviar otras causas, de la deficiente política europea de inmigración y asilo de las últimas décadas. Para llegar a la actual situación, dos factores han sido determinantes: por una parte, las erróneas medidas de blindaje y seguridad de las fronteras exteriores dentro del espacio Schengen; y por otra, la precaria implementación del Sistema Europeo Común de Asilo.

Reparar en las especificidades entre inmigración y refugio permite evidenciar que en la Unión Europea asistimos a una devaluación del asilo como derecho. Por eso, reivindicarlo es la piedra angular para mantener, como se demostrará en este trabajo, que la futura política de asilo tiene que ser europea pero desde parámetros diferentes a los actuales. Fortalecer el espacio de libertad, seguridad y justicia, no debe suponer sacrificar los compromisos internacionales y el estándar mínimo internacional de derechos humanos.

(1) Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto I+D+I DER2015-65840-R (MINECO/FEDER) «Diversidad y convivencia: los derechos humanos como guía de acción», del Ministerio de Economía y Competitividad y el Fomento Europeo de Desarrollo Regional; y el proyecto del programa de investigación de excelencia PROMETEO/2014/078 «Justicia social, exigibilidad de los derechos humanos e integración» de la Generalitat Valenciana.



Palabras clave:

Asilo, Derechos Humanos, fronteras, SECA, Unión Europea.

ABSTRACT

From a legal-political perspective, and without disregarding other factors, the "refugee crisis" is a consequence of the deficient European immigration and asylum policy in recent decades. Two factors have been decisive in reaching the current situation: on one hand, erroneous security and armour-plating measures at the exterior borders of the Schengen area; and on the other, the precarious implementation of the Common European Asylum System.

Taking into account the specificities between immigration and asylum, we can see the devaluation of asylum as a right in the European Union. For this reason, its defence is the corner stone to ensuring that, as demonstrated in this paper, the future asylum policy has to be European but with different parameters to the present ones. Strengthening the area of liberty, security and justice does not have to suppose sacrificing international commitments and the minimum international standards of human rights.

Key words:

Asylum, Human Rights, borders, CEAS, European Union.



1 INTRODUCCIÓN

Una de las circunstancias que ha llevado a la mal denominada «crisis de los refugiados», que en realidad es una situación de emergencia fruto de una nefasta gestión política, ha sido la precaria articulación del denominado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Sin obviar múltiples factores que han conducido al desastre y asumiendo la responsabilidad multidimensional europea del mismo, es necesario insistir en que dicho sistema está llamado a reformularse para evitar en el futuro la quiebra absoluta del asilo como derecho.

El punto de partida de este trabajo se encuentra en la distinción entre inmigración y asilo, al entender que estos fenómenos no son coincidentes. Aunar esas dos realidades supone una homogenización que puede llevar implícitas consecuencias devastadoras. No se trata de priorizar el asilo frente a la inmigración, con más o menos derechos en cada caso, si no de tomar en consideración su diferencia.

Reparar en estas especificidades permitirá evidenciar que asistimos en Europa a una crisis del asilo como derecho, por eso reivindicarlo como tal es la piedra angular para mantener que en el futuro la política de asilo tiene que ser europea, pero con otra orientación. Solo así puede hacerse frente a los importantes retos que comporta la necesidad de protección internacional y al mismo tiempo mantener otros logros, como la libre circulación. Por eso Schengen (como sistema relativo al control de fronteras exteriores) forma parte de Dublín (como sistema relativo al asilo) y a la inversa, como ha quedado patente en la restauración de los controles fronterizos por algunos Estados y en la aprobación de una hoja de ruta para reimplantar un sistema Schengen totalmente operativo.

Si se analiza en retrospectiva el derecho de asilo en la Unión, desde el SECA se intentaba combatir los problemas que hasta el momento había generado el denominado *asylum shopping*, puesto que, los potenciales beneficiarios presentaban su solicitud en varios países o en un Estado concreto después de haber transitado por otros. En sus inicios, parecía acertado optar por un mecanismo conjunto para armonizar los procedimientos de asilo de los Estados miembros mediante la instauración de un sistema común, con miras a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesitase protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Sin embargo, el denominado sistema Dublín (atendiendo a la Convención de Dublín de 1990), que se sustituyó por la regulación de Dublín II (2003) y Dublín III (2013) no ha obtenido los resultados esperados.



Este artículo pretende ahondar en la relación entre los sistemas Schengen y Dublín, para examinar las causas del fracaso especialmente del segundo, y realizar propuestas alternativas. No se trata de simplificar una realidad en la que concurren múltiples factores, ni de ofrecer una solución que, en todo caso, sería poliédrica, sino de presentar un esbozo de directrices asentadas en argumentos críticos y constructivos, desde el análisis y el conocimiento diacrónico de las iniciativas planteadas hasta el momento, para apostar por otra política europea de asilo.

2 LA PERVERSIÓN DE LAS CONFUSIONES: INMIGRACIÓN VS ASILO

La insistencia en la Unión Europea en presentar de forma conjunta su política común de inmigración y asilo, ha repercutido, a largo plazo, en una progresiva degradación del estatuto de refugiado, que ha culminado en una situación insostenible en la que se evidencia el fracaso de buena parte de los ideales que están en el origen del proyecto europeo (De Lucas, 2015: 21).

La realidad de los flujos mixtos, que aúna la movilidad humana desde la perspectiva económica y, al tiempo, la necesidad de protección internacional, hace que entre los aspectos más sensibles en el ejercicio efectivo del derecho de asilo esté la correcta identificación de los potenciales solicitantes. La movilidad humana, a falta de un concepto unánimemente aceptado, hace referencia a la noción de flujos mixtos que proporciona la Organización Internacional para las Migraciones que considera tales «los movimientos de población complejos incluidos los refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes» (IOM, 2004: 8, 31 y 42; ACNUDH, 2014). Sin embargo, a efectos del acceso a un estatuto jurídico diferente, conviene distinguir entre inmigración, cuando se hace referencia al proceso por el cual los no nacionales de un Estado entran en él con el propósito de instalarse, y asilo entendiendo por tal la protección concedida por un Estado a un extranjero en su territorio contra el ejercicio de la jurisdicción por el Estado de origen (Morgades, 2016: 231-235). Se trata de situaciones jurídicamente distintas que exigen políticas y normativas diferentes, por una parte las de inmigración (concretadas en las normativas de extranjería) y por otra la de asilo. Ambas obedecen a realidades diferenciales en las cuales no debe rivalizarse por importancia, ni priorizar una en detrimento de la otra.

Las progresivas dificultades introducidas a través del SECA para solicitar el asilo desde los países de origen, haciendo que este necesariamente deba pedirse



en el primer Estado al que llega el potencial solicitante, ha generado que en las fronteras se aglutinen tanto extranjeros en situación irregular como potenciales solicitantes de asilo (Pérez, 2011 y Solanes, 2015). La consideración, a priori, de todos ellos como pertenecientes a la primera categoría dificulta la mera presentación de la solicitud de asilo. La ausencia de un procedimiento de identificación de perfiles de personas que puedan requerir una determinada protección es una carencia acuciante. No puede negarse que identificar a los refugiados que van en los flujos mixtos irregulares puede ser extremadamente complejo, en especial cuando los mismos individuos no tienen un único motivo para su movilidad. Existen, en todo caso, supuestos claros en los que la huida es consecuencia directa de una guerra y la posibilidad de vuelta al país de origen no es factible.

Una vez que se les identifica, los refugiados necesitan, protección contra la devolución y el acceso a soluciones duraderas. Por eso, la concienciación sobre la multidimensionalidad del fenómeno de la migración, puede ofrecer nuevas oportunidades para la protección de los refugiados.

Con la finalidad de ayudar a los gobiernos y a otras partes interesadas a incorporar las consideraciones de protección de los refugiados en las políticas migratorias, ACNUR comenzó a desarrollar el denominado plan de los 10 Puntos. Dicho plan consta de diez puntos de acción en los que se propone herramientas prácticas, sensibles a la protección y las estrategias que se podría adoptar como parte de respuestas coherentes y eficaces para los movimientos mixtos. Se concentra en actividades en países de tránsito o de destino, basado en fundamentos de cooperación y responsabilidad compartida entre los Estados y otras partes interesadas. Incorpora tanto actividades tradicionales de salvaguarda como propuestas específicas para proteger a los refugiados y a los solicitantes de asilo que viajan como parte de los movimientos mixtos. El plan especialmente recomienda establecer sistemas de entrada que contengan mecanismos para identificar a los recién llegados que tengan necesidades de protección y satisfacer las necesidades de otras categorías de personas involucradas en los movimientos mixtos. La idea fundamental es establecer un compromiso a largo plazo y un desarrollo sostenible orientado hacia la consolidación de la paz, la democratización y la creación de oportunidades de medios de vida sostenibles como parte de un enfoque integral y de colaboración (ACNUR, 2011: 41, 67, 101, 144, 169 y 298).

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos en el ámbito internacional, en los últimos años ha persistido la confusión y la consideración prioritaria de que los flujos mixtos están integrados mayoritariamente por inmigrantes irregulares. Esta relación casi automática ha tenido importantes consecuencias, por una parte, en colectivos especialmente vulnerables, y por otra en la extensión



de previsiones propias de una política de inmigración en cuanto control de fronteras al asilo.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, existen colectivos que requieren una especial mención por su dificultad para acceder al estatuto de refugiado como consecuencia de su consideración como inmigrantes: las víctimas de trata de seres humanos, los menores no acompañados y los polizones.

Desde distintos organismos se ha prestado una atención constante a la necesidad de identificar los potenciales solicitantes de asilo y de víctima de trata, realizando recomendaciones para revisar los criterios de actuación. ACNUR señala la conexión que puede darse entre asilo y trata, y la posibilidad de concebir este como una forma de protección, si bien hay obstáculos difíciles de salvar unidos especialmente a las cuestiones probatorias propias del procedimiento de asilo (ACNUR, 2010 y Christensen, 2011).

La ausencia de una correcta identificación es asimismo preocupante en el caso de los menores. ACNUR recuerda algunos aspectos básicos en el caso de menores potenciales solicitantes de asilo, entre ellos es de vital importancia detectar de inmediato la presencia de posibles menores no acompañados (MENA) entre los extranjeros que llegan al país, poniendo sus casos en conocimiento de las autoridades competentes en protección de menores o enfatizar que las pruebas de determinación de la edad que generalmente se vienen realizando a los menores no acompañados no son precisas (ACNUR, 2012). La situación de los MENA potenciales solicitantes de asilo es dramática y extrema.

En cuanto a los polizones, existe una opacidad acerca del número de solicitudes de asilo presentadas en las costas de la Unión Europea, seguramente es uno de los casos en los que de forma más flagrante se les considera inmigrantes económicos.

En segundo lugar, como se apuntaba, se produce una extensión, al ámbito del asilo, de medidas propias de una política de inmigración en cuanto control de fronteras. La ausencia de distinción hace que prácticas tan contestadas como las «devoluciones en caliente» afecten también a quienes podrían ser demandantes de asilo si hubieran tenido la oportunidad de solicitarlo⁽¹⁾. La política agresiva en la frontera, que se repite en contextos que van más allá de Europa, tiene múltiples efectos colaterales. Así, por ejemplo, provoca la proliferación de un sistema profesional de contrabando, una mayor corrupción y más muertes en la zona fronteriza (Europol-Interpol, 2016) y se vulneran sistemáticamente derechos (Guo, 2015).

(1) Esta práctica, legalizada en España con la LO 4/2015, es uno de los ejemplos a los que tienen que enfrentarse los potenciales demandantes de asilo. Cfr. MARTÍNEZ y SÁNCHEZ., 2015.



Además, los instrumentos a nivel europeo pensados para articular la política de inmigración son los mismos que contemplan las medidas necesarias en el ámbito del asilo. Así la emergencia en el Mediterráneo desde 2015 (como consecuencia de la no-política común de asilo), y el recurso a la Agenda Europea de Migración (así como el seguimiento del estado de ejecución de las acciones prioritarias de la misma), los sucesivos Consejos Europeos y la estrategia de crecimiento Europa 2020, aúnan dentro de lo que se considera un planteamiento global para mejorar la gestión de la migración, propuestas tan dispares como garantizar la solidez de las fronteras (política de inmigración) y la reubicación (política de asilo) en un contexto que se centra en la situación de emergencia y no ahonda en lo que ha hecho que el SECA sea un sistema poco eficaz.

3 LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA ¿PARA QUIÉN?

El artículo 3.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) ya dejaba claro que la Unión ofrecería a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores «en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia». En este gran objetivo se evidenciaba que dicho espacio se ligaba prioritariamente a la ciudadanía y que el control de las fronteras exteriores iba unido al asilo, la inmigración y la lucha contra la delincuencia. En la misma línea los artículos 67 a 89 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) concretan la articulación de dicho espacio regulando, entre otros, los aspectos relativos a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración.

En los treinta años que acaba de cumplir el sistema Schengen apenas se ha movido de los parámetros iniciales en los que se configuró. Este espacio ha mantenido su objetivo de suprimir físicamente las fronteras sin merma de la seguridad interna, otra cuestión distinta es que se haya conseguido esa política común de asilo e inmigración imprescindible para su funcionamiento. Las diversas medidas tales como la modificación del sistema fronterizo, el tratamiento común a las personas que cruzan la frontera desde un tercer Estado, y el fortalecimiento de la seguridad, han sido sus notas distintivas (Solanes, 2005). Con múltiples altibajos, la zona Schengen se ha consolidado como uno de los símbolos de la Unión Europea para la libre circulación.



Desde la aprobación del denominado Código de fronteras Schengen⁽²⁾ se han ido modulando las condiciones que permiten invocar el restablecimiento de las fronteras comunes, puesto que, en el fondo dicha posibilidad siempre había estado presente en la configuración del espacio común (Carrera *et al.*, 2011).

Dentro del Código de fronteras revierten especial importancia los artículos 25 a 29 relativos al restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores, en los que se regulan el marco general, los criterios y el procedimiento para dicho restablecimiento, con períodos que pueden ir de los treinta días a los seis meses, con un máximo de dos años.

El procedimiento de reintroducción de los controles fronterizos a los que se refiere el Reglamento se ha caracterizado por su falta de transparencia. No existe un registro oficial de la Unión Europea que recoja todas las distintas ocasiones en que los Estados miembros han recurrido a esta posibilidad reinstaurado los controles fronterizos, ni las causas que los han motivado. En diferentes casos, la Comisión ha lamentado la escasa información aportada por las autoridades estatales para justificar lo que debe ser visto como una excepción a la aplicación del espacio Schengen. Además suele ser demasiado breve el plazo entre la notificación y el restablecimiento de los controles en los acontecimientos previsibles, lo cual dificulta la elaboración del informe preceptivo. Mientras los Estados miembros han tenido un amplio margen de discrecionalidad para reintroducir los controles, la Comisión ha ejercido un control mínimo sobre la necesidad y la oportunidad del restablecimiento de las inspecciones fronterizas (Olesti, 2012).

Desde septiembre de 2015, ocho Estados del espacio Schengen han restaurado los controles en sus fronteras interiores ante lo que consideraban una amenaza grave para su seguridad interna y el orden público provocada por los movimientos de inmigrantes irregulares. Entre ellos Bélgica, Dinamarca, Alemania, Hungría, Austria, Eslovenia, Suecia y Noruega. Las decisiones unilaterales notificadas por los Estados miembros hacen referencia a la afluencia masiva de personas indocumentadas o mal documentadas, incluso menores, que no fueron registradas en el momento de su primera entrada en la Unión Europea, así como al hecho de que estos movimientos masivos llevan al límite las capacidades de acogida de las respectivas autoridades nacionales y suponen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior. Aunque posteriormente se han suprimido los controles en las fronteras interiores de

(2) Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (en línea). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=ES>, acceso 17 de mayo de 2016.



Eslovenia, Hungría y Malta, el resto de países los han prorrogado en varias ocasiones, atendiendo a lo establecido en el Código de fronteras de Schengen⁽³⁾. Esta posibilidad de restablecer las fronteras interiores, como se señalaba anteriormente, constituye una medida excepcional que no es deseable.

Tanto la Comisión como el Consejo Europeo insisten, con todas las críticas que se le pueda hacer al espacio Schengen, en que no es posible prescindir del mismo si se quiere apostar por una verdadera política común de inmigración y asilo. Por eso, es necesario restablecer su normal funcionamiento, procediendo para ello de forma concertada y apoyando especialmente a los Estados miembros que deben hacer frente a circunstancias difíciles. En esta línea se presenta la hoja de ruta pensada para restablecer dicho espacio⁽⁴⁾.

Es reseñable que en la hoja de ruta se señale que la crisis actual ha puesto de relieve la estrecha relación estructural entre la gestión de fronteras y otros ámbitos conexos, entre ellos claramente, la política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que debe estar basada en la solidaridad entre Estados miembros y se ha de articular de forma equitativa respecto de los nacionales de terceros países. La Unión no puede permitir que desaparezca el espacio Schengen por los importantes costes, que la Comisión cuantifica básicamente en términos económicos, que ello supondría. Los puntos de actuación imprescindibles pasan por reforzar las fronteras exteriores (con una alusión directa a la necesaria ayuda a Grecia), aplicar las normas y acabar con la denominada «política de paso». Esta última llamada de atención alude al hecho de que se considera inaceptable política y jurídicamente el facilitar la entrada de refugiados a través de determinadas decisiones unilaterales que algunos Estados adopten, puesto que, en el marco común es imprescindible llevar a la práctica la política basada en una mejor cooperación y coordinación entre los países situados a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales. Ello supone reivindicar una vuelta al sistema Dublín, a su plena aplicación e ir más allá, puesto que en cumplimiento de la legalidad vigente los Estados miembros tienen que denegar la entrada a los nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones para la misma según el artículo 5 del Código de fronteras de Schengen. Sin embargo, puesto que el SECA no ha llegado a implementarse plenamente es necesario analizar sus deficiencias.

(3) Vid. el resumen de las notificaciones relativas al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores como consecuencia de la crisis migratoria, de septiembre de 2015 a febrero de 2016 (Anexo I) y el apoyo adicional a Grecia que deberán prestar la Comisión y las Agencias de la UE, Anexo I y II de la COM (2016), 120 final (en línea).

(4) COM (2016) 120 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, *Restablecer Schengen-Hoja de Ruta*, 4 de marzo de 2016 (en línea).

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-road-map_es.pdf, acceso 18 de mayo de 2016.



4 LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DUBLÍN: EL DERECHO DE ASILO EN CUESTIÓN

El Sistema Común de Asilo fue ideado para desarrollar una política en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Dicha política debía ajustarse a la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo de 31 de enero 1967 (Fiddian-QAsmiyeh, E. *et al*, 2014), a partir de los cuales se ha desarrollado un entramado normativo, con sucesivas modificaciones, pensado para la progresiva puesta en marcha en diferentes fases de dicho sistema (Solanes, 2014). No obstante, surgió desde la base de la progresiva cooperación y armonización de las legislaciones nacionales, que no se han aplicado con las dosis de solidaridad que se les exigía a los Estados⁽⁵⁾.

Uno de los principales objetivos del sistema Dublín es evitar que una persona solicite asilo en el Estado que elija o que se encuentre en Europa sin que ningún país tome la responsabilidad de examinar su solicitud. Para ello se establecen tres principios básicos: 1) los solicitantes de asilo tienen solo una oportunidad en la Unión Europea debiendo realizar su demanda en el primer Estado al que lleguen; 2) son los criterios de distribución establecidos por Dublín, que hacen caso omiso de las preferencias de los solicitantes, los que concretan qué Estado miembro se hará responsable de examinar cada solicitud; y 3) los solicitantes de asilo pueden ser «transferidos» al Estado miembro que les haya sido asignado (Morgades, 2012 y Garcés, 2015).

Estas medidas han evidenciado diversas debilidades y problemas en su aplicación práctica, que la propia Comisión Europea ha catalogado como «flaquezas inherentes al sistema» que deben identificarse y afrontarse para intentar, de nuevo pero con otra perspectiva, reforzar el SECA⁽⁶⁾. La concepción inicial del sistema Dublín coloca a los Estados fronterizos como Grecia, Italia y España en una situación de responsabilidad desproporcionada frente a sus

(5) La ausencia de dicha solidaridad ha suscitado distintos problemas que se han reflejado en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia (TJUE) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Resultan interesantes resoluciones como STJUE, de 21 de noviembre de 2011, N.S y M.E y otros, C-411/10 y C-493/10; STJUE, de 6 de noviembre de 2012, K y Bundesasylamt, C-245/11; STJUE de 6 de junio de 2013, MA, BT, DA y Secretary of State Home Department, C-648/11; STJUE, de 10 de diciembre de 2013, Shamso Abdullahi, C- 394/12. Y en el ámbito del TEDH: STEDH, caso M.S.S. contra Bélgica y Grecia, nº 30696/09, de 21 de enero de 2011; STEDH, caso Al-Skeini y otros contra Reino Unido, nº 55721/07, de 7 de julio de 2011; STEDH, caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia, nº 27765/09, de 23 de febrero de 2012; STEDH, caso Sharifi y otros contra Italia y Grecia, nº 16643/09, de 21 de octubre de 2014; STEDH, caso Tarakhel contra Suiza, nº. 29217/12, de 4 de noviembre de 2014; y STEDH, caso Khlaifia y otros contra Italia, nº 16483/12, de 1 de octubre de 2015.

(6) COM (2016) 197 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa*, 6 de abril de 2016 (en línea).

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-197-ES-F1-1.PDF>, acceso 20 de mayo de 2016.



socios europeos, puesto que les lleva a ser, en principio, los iniciales receptores de demandas de asilo (que no pueden presentarse en embajadas ni consulados) en cuanto países fronterizos⁽⁷⁾. La situación actual solo ha puesto de manifiesto una deficiencia que ya estaba en el origen.

A la ausencia de equidad se une la falta de eficiencia, puesto que el tercer principio en el que se asienta el SECA ha resultado un escollo difícil de salvar en la práctica. En efecto, si para intentar paliar mínimamente la carga asumida por los Estados fronterizos se establecía la posibilidad de traslado entre diferentes países, lo cierto es que las deficiencias sistemáticas en aspectos esenciales de los procedimientos de asilo o sus condiciones de acogida hizo que el sistema primero se resistiera y, luego, se acabara por la suspensión de los traslados del sistema Dublín a Grecia⁽⁸⁾. Si Dublín no es eficiente en evitar las peticiones de asilo en un país distinto al asignado, ni en cumplir las peticiones de transferencia entre Estados miembros, las razones, además de las apuntadas, son múltiples. La decisión es recurrida por los solicitantes, estos no cooperan en su devolución a otros países europeos, los Estados receptores no aceptan la petición por falta de evidencias o, en la práctica, no responden (Fratzke, 2015). Además en el sistema de transferencias, como en la presentación de la solicitud, no se toma en consideración en ningún momento las preferencias personales de los demandantes, por ejemplo, en relación al hecho de que determinados miembros de su familia ya se encuentren en algún Estado de la Unión Europea.

Con todo, una de las principales deficiencias del SECA, en mi opinión esencial en el fortalecimiento del mismo, es el diferente trato respecto de los solicitantes de asilo, que obviamente es determinante⁽⁹⁾. No es casual que exista una marcada preferencia por solicitar asilo en Estados como Alemania, si se parte del hecho de que tiene un procedimiento más garantista que el de alguno de sus socios, aunque en la teoría del sistema Dublín no debería ser así. Como se ha venido denunciando desde diferentes ámbitos, el examen justo y eficiente de las solicitudes de asilo no está garantizado en todos los Estados miembros. Además, los criterios de asignación de responsabilidad se aplican de forma muy dispar. Por otra parte, se ha constatado que cuando se cumplen

(7) Vid. Evaluación externa de la aplicación del Reglamento (UE) n.º 604/2013 (Reglamento Dublín III) y un informe de evaluación, disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm, acceso 21 de mayo de 2016.

(8) Vid. COM (2016) 871 final, Recomendación de la Comisión de 10.2.2016 dirigida a la República Helénica sobre las medidas urgentes que Grecia debe adoptar con vistas a la reanudación de los traslados en virtud del Reglamento (UE) n.º 604/2013 (en línea). http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/commission_recommendation_addressed_to_the_hellenic_republic_20160210_es.pdf

(9) No puede olvidarse que ello se debe en buena medida al carácter discrecional de las disposiciones aplicables en este caso vid. la Directiva 2013/32/UE; la Directiva 2013/33/UE y la Directiva 2011/95/UE.



todos los plazos, los solicitantes de asilo que son devueltos a otro país deben esperar un año o más antes de que su caso sea examinado. En muchos casos, se produce la detención de los demandantes antes de ser transferidos, como una práctica habitual dentro de un sistema de transferencias que se hacen en contra de la voluntad de los implicados (ECRE, 2013 y Guild *et al.*, 2015).

La propia Comisión ha reconocido que esta diferencia de trato constituye «un incentivo de los movimientos secundarios». Existe una disparidad entre Estados en la concesión del estatuto de refugiado y el de protección subsidiaria a los solicitantes que proceden de un determinado país. Junto a ello, las diferencias en la duración de las autorizaciones de residencia, en el acceso a la asistencia social y a la reagrupación familiar, alientan dichos movimientos. La alternativa que, en principio, propone la Comisión, para evitar dicha situación, es desde mi punto de vista, preocupante en la medida que plantea reforzar el mencionado sistema Eurodac, entendida no solo como la base de datos centralizada para el tratamiento y almacenamiento de huellas dactilares para supervisar los movimientos de los solicitantes de asilo (como había ocurrido hasta ahora), sino también como un mecanismo para «seguir la pista de los migrantes irregulares en la UE, conservando datos relativos a las impresiones dactilares de todas las categorías y permitiendo efectuar comparaciones con todos los datos almacenados» (COM 2016, 197). Se completa así la perversa confusión entre la inmigración y el asilo a la que nos venimos refiriendo, en detrimento del segundo. Las medidas que se propone para evitar los denominados movimientos secundarios irregulares tienen un carácter sancionador que va desde tomar en consideración el movimiento irregular como criterio a la hora de valorar la solicitud o el examen acelerado de la misma, hasta la detención de quienes se hayan fugado o puedan hacerlo o la reconsideración del estatuto de protección para aquellos que abandonen el Estado sin autorización.

Se trata de una propuesta cuya eficiencia es, al menos, dudosa en la medida en que establece un sistema de control, dentro del ya casi indubitado modelo policial asociado a la inmigración y el asilo, mucho más riguroso que el existente, sin afrontar algunos de los desafíos que más han debilitado al SECA en su aplicación hasta el momento. Asimismo se obvia otro de los aspectos básicos que ha supuesto un verdadero problema en la implementación del sistema Dublín: su coste económico. Este incluye el mantenimiento de Eurodac, los procedimientos relacionados con las peticiones de transferencia y los gastos asociados con la detención y retorno de aquellos que son reconocidos como refugiados, que deben asumirse solidariamente por el conjunto de Estados.

Por todo ello, el SECA no ha podido consolidarse hasta el momento. Ahora además, la mal denominada crisis de los refugiados ha supuesto la articula-



ción en la práctica de mecanismos difícilmente compatibles con las garantías que le son exigibles al sistema común de asilo, así ocurre por ejemplo en el caso del acuerdo UE-Turquía en el que serían discutibles asuntos de gran calado, que superan las posibilidades de este estudio, como el hecho de que Turquía pueda ser considerado un tercer país seguro y que su sistema de asilo sea comparable al de la Unión⁽¹⁰⁾.

5 BUSCANDO ALTERNATIVAS: POR UNA POLÍTICA COMÚN DE ASILO QUE GARANTICE UN SISTEMA HUMANO, JUSTO Y EFICIENTE

El punto de partida de una nueva política común de asilo exige volver sobre los fundamentos del derecho de asilo. Cuando el asilo como institución se tambalea por las constantes vulneraciones de que es objeto, conviene volver al estudio acerca de su origen para «empoderar» los valores y principios que lo sustentan, que están en la base del derecho internacional vigente que lo regula. En ese recorrido Arendt (1982) constituye el referente para llegar a entender por qué el asilo debe ser concebido como una concreción de la universalidad propia de los derechos humanos. La institución del asilo, en sus orígenes, va indisolublemente unida al principio de *humanitas*, de dignidad humana. Subyace, además, en la consideración del asilo como un derecho la idea de afrontar la dicotomía amigo-enemigo, ciudadano/nacional-extranjero, nosotros-los otros, que dota de especial relevancia al principio de solidaridad. Este valor evidencia la existencia de una corresponsabilidad común en casos de dificultad, una responsabilidad compartida en la dimensión internacional frente a la necesidad de refugio, que debe concretarse en deberes que adquirirán forma jurídica con los instrumentos internacionales. Junto a la *humanitas* y a la solidaridad, la supervivencia sería un valor fundamental para consagrar el asilo (De Lucas, 1995). Las importantes raíces históricas del asilo arraigan en el derecho internacional y son las que sustentan los modernos sistemas (Gil-Bazo, 2015). Es en esta concepción en la que debe asentarse el sistema humano y justo al que apela la Comisión para consolidar la estabilidad y el orden en el funcionamiento del SECA.

Las últimas propuestas para abordar las deficiencias que se han señalado, manteniendo tanto el sistema Schengen como el de Dublín, aunque con refor-

(10) COM (2016) 144 final, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Plan de acción conjunto UE-Turquía. Tercer informe de ejecución*, 4 de marzo de 2016 (en línea). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0144>, acceso 25 de mayo de 2016.



mas de gran calado en este, se concretan en cinco prioridades para introducir mejoras estructurales estableciendo tanto objetivos como acciones.

Sin embargo, es necesario ir más allá de una nueva revisión de la normativa (tras Dublín II y Dublín III) y repensar cómo construir una verdadera política común de asilo que no esté basada en el miedo al otro y en la consideración del solicitante como un sujeto que, a priori, abusará del derecho de asilo. Esto implica volver sobre dos cuestiones fundamentales: la distribución de la responsabilidad entre los Estados y la unificación de estándares tanto en los procedimientos de asilo como en las condiciones de recepción y en el estatuto jurídico al que accede el refugiado. Ambas líneas de acción deben estar atravesadas por la lógica de los derechos humanos.

La primera necesidad hace referencia al establecimiento de una adecuada distribución de la responsabilidad entre los Estados, que concrete ese sistema justo en una doble dirección: equitativo para todos los Estados y justo para los solicitantes de asilo. La distribución de la responsabilidad apela a la urgencia de respetar la soberanía de los Estados asumiendo la armonización de sus normativas, pero también a tomar en consideración las preferencias de los solicitantes de asilo (entre ellas cuestiones tanto personales como familiares, y algunas especialmente relevantes como el interés superior del menor) para que el sistema sea viable. La Comisión Europea en la primera prioridad llama a crear un sistema sostenible y justo para determinar el Estado miembro responsable de la tramitación de las peticiones de los solicitantes de asilo, proponiendo la modificación del Reglamento de Dublín para racionalizarlo y completarlo con un mecanismo de equidad corrector o pasar a un nuevo sistema basado en una clave de distribución. Es indudable el nexo de conexión entre esta propuesta y la de insistir en que, para el correcto funcionamiento del sistema Dublín, es imprescindible impedir los movimientos secundarios dentro de la Unión Europea, evitando los abusos y las solicitudes múltiples.

La cuestión básica que subyace en la distribución de la responsabilidad es cómo hacerla posible cuando los mecanismos que apelaban a la solidaridad han fallado en el pasado. Las propuestas que realiza la Comisión giran en torno a la asignación de solicitudes de asilo en la UE sobre la base de una clave de distribución. La responsabilidad podría asignarse atendiendo a una clave que refleje el tamaño relativo, la riqueza y la capacidad de absorción de los Estados miembros, de tal forma que la responsabilidad no recayera sobre el estado miembro de primera solicitud o entrada irregular. Se seguiría así un planteamiento semejante al de los actuales planes de reubicación, tomándose en cuenta criterios familiares y de dependencia. Dicho Estado sería el único responsable de examinar la pretensión, desincentivando así



los movimientos secundarios (COM 2016, 197 final). Otras propuestas en el ámbito doctrinal plantean acudir a un sistema de cuotas negociables que tenga en cuenta tanto las preferencias de los refugiados como las de los países, o incluso abogan por la libre circulación de refugiados dentro de la Unión Europea, lo que permitiría minimizar la importancia del país donde se presentara formalmente la petición (Rapoport and Fernández-Huertas, 2014 y Guild et al., 2015). En todo caso, un punto común subyace en las diferentes propuestas, y es el mismo que estaba en el origen del SECA: la necesaria solidaridad, en un sentido fuerte, y armonización entre los diferentes Estados para conseguir este objetivo.

Con esa finalidad de armonización conecta la segunda cuestión fundamental en una nueva política común de asilo que tiene que ver con la unificación de estándares en los procedimientos de asilo, las condiciones de recepción y el estatuto jurídico al que accede el refugiado. Este era uno de los objetivos de las mencionadas Directivas sobre el procedimiento de asilo en la Unión Europea y las condiciones de recepción, que no llegaron a ser implementadas por todos los Estados, evidenciando, por tanto, su poca efectividad. Sin esas reglas y estándares, dentro del SECA han fallado los cimientos de Dublín. Para conseguir una armonización total la Comisión plantea, por ejemplo, sustituir la Directiva sobre procedimientos de asilo por un nuevo Reglamento que establezca un procedimiento común de asilo único en la UE. Asimismo se propone la sustitución de la actual Directiva sobre los criterios para el reconocimiento por un Reglamento que establezca normas uniformes sobre los procedimientos y los derechos que se deben ofrecer a los beneficiarios de protección internacional (COM 2016, 197 final). Como propuesta teórica, puede completarse con otras, por ejemplo, aquellas que plantean establecer mecanismos independientes de control tanto a nivel nacional como internacional.

De nuevo esta segunda cuestión nos reconduce al impedimento anterior, la necesidad de solidaridad entre los Estados. Las propuestas nacionales a corto plazo basadas en la reducción del estándar jurídico reconocible al refugiado no pueden tener cabida en una futura armonización. No se trata de definir un mínimo común denominador a partir del cual los respectivos Estados, en sus normativas, puedan establecer diferentes derechos para los refugiados. Eso es precisamente lo que ha ocurrido hasta el momento, la insistencia en una política más bien «simbólica», que ha predicado unos objetivos comunes al tiempo que mantenía intactas o incluso reforzaba las prerrogativas nacionales, ha provocado que el SECA no pudiera implementarse. En efecto, no solo no se ha podido culminar, antes de la situación actual, las distintas fases que se habían programado del sistema común de asilo, sino que además, indirectamente, esas políticas ancladas a las bases nacionales también han contribuido



en buena medida a alentar las posiciones más ultranacionalistas y xenóforas que pueden tener resultados nefastos.

La armonización para conseguir una política común de asilo exige una solidaridad fuerte entre los Estados miembros que pueda hacer que el asilo sea realmente un derecho, no un objeto de la política de turno. Para ello hay que sustentarlo en el único pilar que puede hacer que esa política sea justa, el imperativo humanitario. Ese imperativo que está en la misma base de la Convención de Ginebra y su protocolo, y que con su inspiración kantiana refleja el imperativo ético del deber absoluto, ese que sitúa a los diferentes actores bajo la obligación de responder a las necesidades de los perseguidos.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ACNUDH (2014): *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales* (en línea). http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf, (acceso 5 de mayo de 2016).
- ACNUR (2010): *Principios y Directrices recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas*, (en línea). http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf, acceso 10 de mayo de 2016.
- ACNUR (2011): *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 puntos en acción* (en línea). http://www.acnur.es/PDF/7526_20120511131557.pdf acceso 10 de mayo de 2016.
- ACNUR (2012): *Los menores no acompañados y la protección del asilo*, (en línea). <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/ninos/los-menores-no-acompanados-y-la-proteccion-del-asilo/> acceso 12 de mayo de 2016.
- ARENDRT, H. (1982): *Los orígenes del totalitarismo*, Volumen II, Madrid: Alianza Editorial.
- CARRERA, S. et al. (2011): *A race against solidarity: The Schengen regime and the Franco-Italian affair* (en línea). http://aei.pitt.edu/31639/1/The_Franco-Italian_Affair.pdf, acceso 17 de mayo de 2016.
- CHRISTENSEN, T. M. (2011): *Trata con fines de explotación sexual: protección de las víctimas en la legislación nacional e internacional de asilo*, (en línea). <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4de3b72a2>, acceso 12 de mayo de 2016.
- DE LUCAS, J. (1995): «Fundamentos filosóficos del derecho de asilo», *Derechos y Libertades*, n° 4: 23-55.



- DE LUCAS, J. (2015): *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- ECRE (European Council on Refugees and Exiles) (2013): *Dublin II Regulation: Lives on Hold* (en línea). <http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecreactions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html>, acceso 23 de mayo de 2016.
- EUROPOL-INTERPOL (2016): *Migrant smuggling networks* (en línea). <http://www.interpol.int/es/Crime-areas/Trafficking-in-human-beings/People-smuggling>, acceso 17 de mayo de 2016.
- FRATZKE, S. (2015): *Not adding up: the fading promise of Europe's Dublin System*, Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al. (ed.) (2014): *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press.
- GARCÉS, B. (2015): «Porqué Dublín <no funciona>», *CIDOB*, n° 135.
- GIL-BAZO, M. T. (2015): «Asylum as a General Principle of International Law», *International Journal of Refugee Law*, vol. 27, n° 1: 3-28.
- GUILD, E. et al. (2015): *Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin* (en línea). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU\(2015\)519234_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU(2015)519234_EN.pdf), acceso 23 de mayo de 2016.
- GUO, R. (2015): *Cross-Border Management: Theory, Method and Application*, Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- IOM (2004): *Glossary on Migration*. International Migration Law, Geneva: IOM.
- MARTÍNEZ, M. y SÁNCHEZ, J. M. (2015): *Devoluciones ilegales en la frontera sur. Análisis jurídico de las denominadas «devoluciones en caliente»* (en línea). <http://eprints.sim.ucm.es/28256/1/E%20print.%20DEVOLUCIONES%20ILEGALES%20EN%20LA%20FRONTERA%20SUR..pdf>, acceso 12 de mayo de 2016.
- MORGADES, S. (2012): «La responsabilidad de examinar las demandas de asilo presentadas en la Unión Europea: revisión del sistema de Dublín basada en los estándares europeos de protección de los derechos humanos», en A. Solanes y E. La Spina (coord.), *Políticas migratorias, asilo y derechos humanos: un cruce de perspectivas entre la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 187-210.
- MORGADES, S. (2016): «Refugiado», *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, n° 10: 231-249.
- OLESTI, A. (2012): «El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n° 15: 44-84.
- PÉREZ, N. (2011): «El derecho de asilo y la condición de refugiado», *Derechos y Libertades*, n° 25: 269-308.



- RAPOPORT, H. and FERNÁNDEZ-HUERTAS, J. (2014): *Tradable Refugee-admission Quota: a Policy Proposal to Reform the EU Asylum Policy* (en línea). http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33097/RSCAS_2014_101.pdf?sequence=1&isAllowed=y, acceso 29 de mayo de 2016.
- SOLANES, A. (2005): «La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves», *Arbor*, volumen CLXXXI 713: 81-100.
- SOLANES, A. (2014): «Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española», *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Alcalá*, n °7: 181-210.
- SOLANES, A. (2015): «Asilo y refugio», en F. Rey (dir.), *Los derechos humanos en España: un balance crítico*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 781-815.



El sistema de acogida español en una crisis con rostro de niño⁽¹⁾

Sara Collantes

Especialista en Políticas de Infancia (Migraciones) de UNICEF Comité Español
scollantes@unicef.es

Sandra Astete

Especialista en Políticas de Infancia. UNICEF Comité Español
sastete@unicef.es

Cristina Junquera

Responsable de Incidencia Política y Estudios. UNICEF Comité Español
cjunquera@unicef.es

Fecha de recepción: 15/04/2016

Fecha de aceptación: 30/07/2016

Sumario

1. Introducción
2. Aumento significativo de las llegadas de familias con niños a España.
3. La crisis nos sorprende sin Reglamento de Asilo y sin transposición de la Directiva de Acogida.
4. El sistema de acogida y el de protección de menores no se dan la mano en la práctica.
5. El sistema de acogida español no tiene un enfoque específico de infancia.
6. La acogida, un primer paso para la integración de los niños refugiados en España.
7. Conclusión

RESUMEN

La llamada «crisis de refugiados» en Europa tiene un marcado rostro de niño.

En España, el cambio de perfil de los solicitantes ha sorprendido al sistema de acogida sin el enfoque adecuado ni los recursos específicos que son necesarios para poder cumplir con las obligaciones que se derivan de la Convención sobre los Derechos del Niño. Debe adoptarse un marco que unifique y protocolarice las actuaciones relacionadas con la infancia y fortalezca la especialización. Este marco, además, debe estar basado en los principios básicos de la Convención, incluidos el de supervivencia y desarrollo, el interés superior del niño, la no discriminación y la participación. Este proceso de adecuación a las necesidades específicas de los niños y niñas no puede comenzar sin abordar dos tareas que siguen pendientes: la transposición de la Directiva comunitaria de acogida y la adopción del reglamento de asilo, en el marco de la reforma del sistema común de asilo europeo.

(1) Este artículo se basa en gran parte en el informe Lázaro, I (IP), Castaño, M.J., Clavo, I., Dubin, A., De Gasperis, T., Maragall, I., Pérez, A., Dos Santos, A. de la Universidad Pontificia de Comillas-ICADE (2016: Acogida en España de los Niños Refugiados. Estudio sobre el Sistema de Acogida de personas refugiadas en España desde la perspectiva de derechos de la infancia: UNICEF Comité Español. Sobre esta temática, ver también: UNICEF Comité Español (octubre 2016): El sistema de acogida y los niños refugiados en España. Análisis y propuestas desde la óptica de los derechos de la infancia.



Palabras clave:

Infancia, protección internacional, acogida, niños refugiados, derechos de infancia.

ABSTRACT

The so-called «refugee crisis» in Europe is a children crisis. In Spain, the new “profile” of asylum seekers has found themselves within a reception system that is rather rigid, a system that lacks a child-rights approach and specific resources to comply with the obligations settled by the Convention on the Rights of the Child. Thus, it is necessary to adopt a framework that unifies and regulates the interventions addressed to children as well as enhances child specialization. This framework should be based on the basic principles of the Convention, including child survival and development, the best interest of the child, non-discrimination and child participation. This process must start by addressing two pending tasks: the transposition of the Reception Directive and the adoption of the Spanish asylum administrative regulation in the framework of the reform of the European common Asylum System.

Key words:

Children, international protection, reception, refugee children, children’s rights.



1 INTRODUCCIÓN

La llegada de miles de niñas y niños solos o acompañados en estos últimos dos años desde que se agravó la llamada «crisis» de refugiados y migrantes ha sido la «sorpresa anunciada» que ha recibido Europa. Pero también la pone en un inigualable brete, porque tratándose de la infancia, difícilmente funcionan las peripecias políticas y jurídicas que intentan avalar la laxitud en el cumplimiento de los derechos humanos cuando se buscan intereses de política migratoria. La mayoría de la sociedad civil europea, capaz de ponerse en la piel de cada madre y cada padre migrante o refugiado, terminaría no admitiendo lo contrario.

Hoy, el 51% del total de desplazados forzados en el mundo tiene menos de 18 años⁽²⁾. En 2015, solicitaron asilo en la Unión Europea 405.955 niños y niñas⁽³⁾. Según los datos que maneja UNICEF, estos suponen el 40% del total de personas bloqueadas en Grecia desde que se sucedieron los cierres de fronteras y se adoptó el acuerdo con Turquía⁽⁴⁾.

A pesar de este panorama, demasiados documentos políticos y jurídicos en materia de asilo e migraciones siguen silenciando a la infancia. Todos hemos comprendido la urgencia de la situación a través de los rostros de miles de niños y niñas marcados por el terror y la incertidumbre. Pero las fotos no han conseguido que las necesidades específicas de la infancia estén imprimidas en la mente de quienes ensayan soluciones a esta tragedia global. Ni una sola vez aparece la palabra «niño» o «niña» en el Acuerdo de la Unión Europea con Turquía⁽⁵⁾, un instrumento básico para entender el tipo de respuestas que está recibiendo esta crisis, y mucho menos hay un abordaje integral a la compleja problemática de los menores no acompañados o separados en el tránsito⁽⁶⁾.

Esto se explica, en parte, porque falta una verdadera «cultura» de derechos de infancia y un compromiso político sólido en muchos rincones del mundo y también de Europa. Y ello a pesar de que la Convención sobre los Derechos

(2) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (2016): *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir*. Ginebra: ACNUR.

(3) EUROSTAT (2016): *Asylum statistics* (en línea). http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, acceso 07 de junio de 2016

(4) UNICEF (2016): *Regional Humanitarian Situation Report*, June, nº 12.

(5) Este Acuerdo se firmó el 18 de marzo de 2016 y establece unas líneas de actuación para «poner término a la migración irregular desde Turquía a la UE».

(6) Estos niños constituyen un grupo particularmente vulnerable a la violencia y la explotación. En el marco de la «crisis» europea, se han puesto de manifiesto los retos que rodean su protección, como la fragilidad de los sistemas de registro y centros de protección destinados a atenderles.



del Niño de 1989⁽⁷⁾ es el tratado más ratificado de la historia. En pocas áreas ha habido un consenso mayor sobre la necesidad de otorgar a la infancia un plus de protección por su particular vulnerabilidad y potencial y, también, por la arraigada tendencia que existe a diluirla en la generalidad. Este plus de protección debe ser más importante aún si cabe, en el caso de la infancia refugiada. Así lo siguen repitiendo con insistencia el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de los Derechos del Niño⁽⁸⁾.

En el contexto de esta «crisis», es urgente dar un paso adelante. En una crisis con rostro de niño, los derechos específicos de la infancia no pueden seguir siendo olvidados. Peligra la efectividad de cualquier tipo de medida, desde los rescates en el mar, hasta la aplicación efectiva de la reunificación familiar y el acceso a la educación.

Lo mismo es aplicable a los mecanismos de acogida de refugiados. Difícilmente darán la respuesta adecuada en lo que respecta al alojamiento, la salud, la alimentación o la integración si no tienen en cuenta las necesidades específicas de la infancia.

El reto está servido por muchas razones. En los países que más migrantes y refugiados han recibido desde inicios de 2015 hasta el primer trimestre de 2016, los dispositivos de acogida y los sistemas nacionales de protección de la infancia se han desbordado, dejando escenarios inaceptables desde toda lógica humana y jurídica. Cientos de niños y niñas están detenidos en centros cerrados, miles continúan sobreviviendo sin los servicios más básicos, y para miles, este será su segundo o tercer año fuera de la escuela.

A pesar de que el número de solicitudes de asilo en España se haya incrementado un 150% en 2015 (en comparación con los datos de 2014), las solicitudes registradas por España solo representan el 1,1% de la UE⁽⁹⁾, a pesar de su peso demográfico y su ubicación geográfica en la frontera sur comunitaria. No obstante, el sistema de acogida ya ha mostrado sus límites, algo que se sigue evidenciando de manera clara en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), y también en lo que respecta a la adaptación a las necesidades específicas de la infancia y de las familias, como vamos a explicar a continuación.

(7) La Convención sobre los Derechos del Niño entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. A día de hoy 140 Estados han firmado y ratificado la Convención (en línea). https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en

(8) Ver, por ejemplo, la sentencia *MSS v. Belgium and Greece n° 30696/09*, de 21 de enero de 2011 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la *Observación General N° 6* (2005) del Comité de los Derechos del Niño, sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, de 1 de septiembre de 2005 (CRC/GC/2005/6).

(9) MINISTERIO DEL INTERIOR (2016): *Evolución de Solicitantes de Protección Internacional 2006 – 2015* (en línea). <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/proteccion-internacional>, acceso 20 de junio de 2016.



Este documento pretende hacer una valoración de las actuaciones relacionadas con la acogida de niñas y niños refugiados en España, desde una perspectiva de derechos de infancia. Para ello, se parte de una exposición de los datos más relevantes en materia de solicitudes de asilo y de un análisis de la normativa aplicable. La valoración se centra en tres aspectos fundamentales: la interacción entre el sistema de acogida de refugiados y el de protección de menores; la presencia de consideraciones de infancia en el sistema de acogida; y la relación existente entre este sistema y la integración social a medio y largo plazo. El documento se basa en un análisis de fuentes documentales primarias y secundarias de información, así como en los resultados de un trabajo de campo encargado por UNICEF Comité Español⁽¹⁰⁾.

2 AUMENTO SIGNIFICATIVO DE LAS LLEGADAS DE FAMILIAS CON NIÑAS Y NIÑOS A ESPAÑA

El número de solicitantes de asilo en Europa para 2015, ascendió a 1.392.655, de los cuáles 405.955 eran menores de edad⁽¹¹⁾. Dicha cifra global marcó un incremento del más del doble (más de 700.000), en comparación con 2014 (626.960). Ese mismo año, más de 88.000 menores no acompañados solicitaron asilo en Europa, cifra que multiplica casi por cuatro la cifra de 2014⁽¹²⁾.

En el plano nacional, en 2015, 14.887 personas solicitaron asilo -una diferencia importante cuando se analizan los datos de 2013 y 2014-, de los cuales 3.754 (25,3%) eran niños y niñas acompañados o solos⁽¹³⁾. En su mayoría grupos familiares extensos con numerosos niños y niñas a cargo originarios de Siria (5.724 frente a las 1.679 de 2014) y de Ucrania (3.420 frente a 946).

A pesar del aumento de solicitudes de personas procedentes de países en conflicto, el porcentaje de concesión de protección internacional disminuyó al 31%, por debajo de la media europea, que se sitúa en el 52%⁽¹⁴⁾. En 2015, apenas 220 personas lograron el estatuto de refugiado, frente a las 384 de

(10) LÁZARO, I. ET AL. (2016), *op. cit.*

(11) EUROSTAT (2016): *Asylum statistics* (en línea), *op. cit.*

(12) EUROSTAT (2016): *Asylum applicants considered to be unaccompanied minors - annual data* (en línea). <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00194&plugin=1>, acceso 07 de junio de 2016.

(13) EUROSTAT (2016): *Asylum quarterly report* (en línea). http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, acceso 07 de junio de 2016.

(14) CEAR (2016): *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: CEAR, pp. 57-58. La totalidad de los datos brindados en este párrafo corresponden a la fuente citada en esta nota al pie.



2014, y 800 la protección subsidiaria⁽¹⁵⁾, frente a las 1.199 de 2014. El porcentaje de personas que vio rechazada su solicitud pasó del 56,14% (2014) al 68,51%.

Este evidente cambio de perfil de los solicitantes de asilo en España ha sorprendido al sistema de acogida sin el enfoque adecuado, ni los recursos específicos necesarios para cumplir con las obligaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y que exigen la garantía de sus derechos y una protección sin fisuras ante todo tipo de abuso, violencia o explotación⁽¹⁶⁾.

Si hay un colectivo que requiere la máxima atención de parte de las autoridades y del sistema de asilo y protección son las niñas y niños que llegan solos a nuestro territorio. En España sorprende el escaso número de solicitudes de asilo presentadas por menores no acompañados, que ascendieron a tan solo 17 en 2014 y 25 en 2015. En el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a fecha de 31 de diciembre de 2015, figuraban inscritos un total de 3.341 menores titulados. En 2014 fueron 3.660 y en 2013, 2.841⁽¹⁷⁾.

3 LA CRISIS NOS SORPRENDE SIN REGLAMENTO DE ASILO Y SIN TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE ACOGIDA

La regulación legal de las condiciones de acogida de refugiados en España la realiza la *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria* (Ley de asilo). Desde su aprobación, esta ley preveía que los servicios sociales y las condiciones de acogida a las que tienen derecho los solicitantes de asilo debían concretarse a través de desarrollo reglamentario. Sin embargo, más de seis años después de su entrada en vigor, España no se ha dotado aún de un reglamento de asilo en el que se regulen las condiciones de acogida.

Este vacío normativo tiene importantes consecuencias para los menores beneficiarios de protección internacional y solicitantes de asilo en España, puesto

(15) La protección subsidiaria se reconoce a las personas que, sin reunir los requisitos para el reconocimiento del estatuto de refugiada, se considere que hay motivos para creer que si regresase a su país de origen o de residencia se enfrentarían a un riesgo grave. En España esta protección se regula a través de la Ley de Asilo.

(16) En julio de 2015, ACNUR alertaba que los recursos no se habían incrementado de manera proporcional al número de solicitudes de asilo. Ver ACNUR (2015): *Ante la nueva Directiva de Acogida de la UE, ACNUR pide que España mejore sus condiciones de asilo* (en línea). <http://acnur.es/noticias/noticias-de-espana/2161-2015-07-21-13-17-54>. Posteriormente se han ampliado los recursos destinados a la acogida, si bien los retos que se auguran podrían obligar de nuevo a futuros incrementos.

(17) Según datos de la Fiscalía, en el año 2014 fueron localizados 223 menores no acompañados llegados a las costas españolas en pateras. Este dato acredita un aumento del 40,25% en relación con el año 2013, en el que se detectaron 159 niños solos. MINISTERIO FISCAL (2016). *Memoria Extranjería 2015*. (en línea). [https://www.fiscal.es/memorias/memoria 2016/inicio.html](https://www.fiscal.es/memorias/memoria%202016/inicio.html).

que las actuaciones dirigidas a acogerles, están salpicadas de un grado importante de inseguridad jurídica y discrecionalidad de los funcionarios y personal responsable de aplicar la Ley en la práctica, y ello a pesar de que diversos manuales de gestión y otras instrucciones administrativas intentan remediarlo, al menos parcialmente.

Una prueba muy clara la encontramos en el ámbito de los procesos de extensión familiar del derecho de asilo y de reunificación familiar, que constituyen una herramienta jurídica fundamental para salvaguardar el derecho de los niños y niñas a vivir con sus familias y una vía crucial para facilitar su llegada legal y segura a España.

Otra cuestión relevante son las condiciones de acogida, que no cuentan con el necesario desarrollo reglamentario. A esto se une la ausencia de transposición de la norma comunitaria de referencia, la *Directiva 2013/33/UE de 26 de Junio, que establece las mínimas condiciones de acogida para los solicitantes de protección internacional*, por la que España ha recibido amonestación de la Comisión. Esta Directiva será modificada dentro de la anunciada reforma del «Sistema Europeo Común de Asilo», sin que España haya hecho nada para transponerla, algo que también ha ocurrido con otras directivas en materia de asilo.

Esta visible laguna del ordenamiento jurídico español se ha intentado colmar a través de otras normas administrativas de inferior rango, la regulación de las subvenciones a entidades colaboradoras o a las sucesivas revisiones de los *Manuales Comunes de Gestión del Sistema de Acogida* que elabora la Secretaría General de Inmigración y Emigración. Estas herramientas contribuyen a uniformizar y facilitar la gestión de la acogida de solicitantes de protección internacional en España, pero carecen de un enfoque de infancia y tampoco cuentan con las garantías jurídicas y la vocación de permanencia de un reglamento.

En materia de infancia, la Directiva mencionada realiza algunos aportes interesantes en la medida en que especifica, más que la ley española, el régimen de protección particular que se deberá aplicar a los menores refugiados con familias y no acompañados dada su situación de especial vulnerabilidad. Como mínimo, la infancia refugiada en cualquier Estado Miembro de la UE deberían gozar de un «nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, psíquico, espiritual, moral y social»⁽¹⁸⁾ a través no solo de los derechos generales aplicables también a los adultos –como alojamiento adecuado o atención sanitaria–, sino también algo que desde el punto de vista de los derechos de la infancia es fundamental: que su interés superior sea siempre la consideración básica a la hora

(18) Artículo 27.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.



de decidir las condiciones de acogida. Esto significa tener en cuenta siempre el derecho a la vida familiar y las posibilidades de reagrupación, el bienestar y desarrollo del niño, la protección frente a todo tipo de abuso o explotación y algo tantas veces olvidado, su opinión y su voz. Además, los niños y niñas tienen que ser atendidos por personal especializado y recibir una asistencia cualificada. La Directiva recoge también la necesidad de velar porque los menores «tengan acceso a actividades de ocio, incluido el juego y actividades de recreo propias de su edad». La norma europea incluye igualmente disposiciones específicas para los menores solicitantes de asilo no acompañados.

En España, más allá de las disposiciones generales sobre acogida y servicios sociales de la *Ley de Asilo*, el enunciado que realiza el artículo 47 (limitado a «asistencia sanitaria y psicológica adecuada y la asistencia cualificada que precisen» y la derivación de los menores extranjeros no acompañados a los servicios de protección de menores), se queda muy corto en términos de concreción de acogida a la infancia.

Algo más lejos llega el artículo 10 de la *Ley de Protección Jurídica del Menor*⁽¹⁹⁾, que sitúa la «plena integración» de los menores extranjeros como objetivo último, les reconoce el «derecho a la educación, a la asistencia sanitaria y a servicios y prestaciones sociales básicas en las mismas condiciones que los menores españoles», establece la necesidad de velar por los menores que presenten necesidades de protección internacional (y otros grupos con especial vulnerabilidad), y amplía el marco de protección aplicables a los menores extranjeros no acompañados salvo en lo relacionado con la determinación de la edad⁽²⁰⁾.

En el momento que un niño o una niña refugiada accede a un dispositivo de acogida o un centro para menores no acompañados, tendrían que ponerse en marcha una serie de actuaciones protocolarizadas que garantizaran correctamente el disfrute de sus derechos como niño o niña y como beneficiario de protección internacional. Las actuaciones relacionadas con la acogida no solo deben concebirse a partir de la Convención de Ginebra y las normas europeas y españolas en materia de asilo. Deben, además, articularse basándose en los principios básicos reconocidos por el instrumento internacional de referencia en derechos de infancia, la Convención sobre los Derechos del Niño: el interés superior del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, el derecho a la no discriminación y el derecho a la participación. La propia Con-

(19) Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

(20) La ley no se hace eco de la doctrina del Tribunal Supremo, según la cual «no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte legalmente expedido por el país de origen cuya validez no ha sido cuestionada ni ha sido invalidado por ningún organismo competente».



vencción sobre el Estatuto de los Refugiados recuerda en su articulado que los refugiados deben disfrutar también de los derechos reconocidos en otros instrumentos de derechos humanos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de los Derechos del Niño también han subrayado que, tratándose de refugiados, los niños, sobre todo los que están solos, constituyen un colectivo de extrema vulnerabilidad.

Mirado desde este prisma, el sistema español tiene un claro amplio margen de mejora. No solo porque hay problemas evidentes de compatibilidad en la práctica de los dos sistemas (el de acogida y el de protección de menores en desamparo), sino también porque falta el desarrollo reglamentario y porque las herramientas más operativas y más recientes, como el *Manual de Gestión de la Acogida*, siguen adoleciendo de un enfoque integral de infancia.

4 EL SISTEMA DE ACOGIDA Y EL DE PROTECCIÓN DE MENORES NO SE DAN LA MANO EN LA PRÁCTICA

En la gestión del asilo en España, los niños y niñas que llegan con sus familias son más que nada apéndices de sus padres. No se tiene conciencia de que son sujetos de derechos específicos y que los Estados están obligados a garantizarlos. La ausencia de un mecanismo de evaluación y determinación formal del interés superior del niño tiene mucho que ver con esta invisibilidad de la infancia⁽²¹⁾.

Todo niño, acompañado o no, que llega a España, tiene derecho a solicitar protección internacional y recibir una protección especial por su condición de niño. No obstante, estos derechos tienen una aplicación práctica bastante limitada tanto en relación con los procesos en sí mismos, como con las condiciones de acogida.

a) Niños y niñas acompañados por sus familias

En el caso de los niños con familias, estos suelen obtener la condición de beneficiarios de protección internacional por la «extensión familiar» de la solicitud de sus padres, en los términos recogidos por el artículo 40 de la *Ley de Asilo*. La ley también prevé la posibilidad de recurrir a un proceso de reagrupación familiar bajo condiciones más flexibles que las previstas por el régimen general de extranjería e inmigración, pero a fecha de hoy este «régimen espe-

(21) UNICEF y ACNUR han publicado una guía específica para los niños no acompañados. UNHCR, UNICEF (2014): *Safe and Sound. What states can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*.



cial» continúa siendo inaplicable a la infancia refugiada, dada la ausencia de desarrollo reglamentario.

Lo importante para la cuestión que nos ocupa es que el proceso de la «extensión familiar del derecho de asilo» no da una respuesta integral y completa a los menores refugiados que llegan a España, ya que deja un agujero muy importante en términos de protección de la infancia. No se realizan entrevistas individualizadas a todos los miembros de la familia, y esto provoca que las experiencias vividas por los menores pasen desapercibidas.

Esto podría parecer un asunto menor, sin embargo, no escuchar la voz de los niños y niñas en estos procesos es una cuestión primordial. Estamos olvidando que los menores de edad sufren experiencias de persecución y que existen motivos de persecución típicamente de infancia (reclutamiento forzoso, el matrimonio infantil forzoso, la trata o la mutilación genital femenina) que deben ser correctamente examinados y acompañados. Además, se pasan por alto también posibles dificultades y vulneraciones de derechos en el ámbito familiar (relacionadas por ejemplo con violencia o abusos) u otras necesidades especiales como discapacidades físicas e intelectuales, de aprendizaje o de desarrollo.

Esta «foto» de los menores solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional se suele obtener únicamente a través de trabajadores sociales y psicólogos en los distintos dispositivos de acogida, quienes ponen en práctica las estrategias más inverosímiles para poder dar respuesta a niños y niñas con necesidades muy específicas, la mayoría de veces sin los recursos necesarios ni el grado de especialización en infancia deseable.

Esta dinámica de reacciones espontáneas e informales del personal de primera línea se explica no solo por esta falta de espacios de escucha a la infancia, sino también porque el sistema adolece de una segunda laguna evidente: la ausencia de actuación del sistema general de protección de menores, que solo entra en escena cuando se lleva a cabo una declaración de desamparo.

Lograr una compatibilidad *de facto* de los dos sistemas resulta fundamental para realzar la condición de «niño» y «niña» frente a la de «extranjero», un asunto absolutamente vital si queremos afrontar cualquier reto migratorio teniendo en cuenta a la infancia.

b) Niñas y niños no acompañados

Estos menores que son potenciales beneficiarios de protección internacional viven una suerte de experiencia inversa. El sistema se fija más en su faceta de niño que en la de refugiado.



Tras determinar su minoría de edad cuando esta es indubitada, reciben una respuesta casi automática: se declara su situación de desamparo y se les ingresa en un centro de protección de menores. Un número muy elevado de estos menores no solicitan protección internacional en nuestro país.

Varios motivos lo explican:

- No se suele realizar una labor proactiva para detectar sus necesidades de protección internacional y tampoco se les facilita información al respecto. De un niño no se puede esperar una iniciativa clara y decidida para solicitar asilo. Ni conocen la figura, ni la información disponible tiene un lenguaje adaptado a su edad y madurez, ni el personal en los centros tiene formación suficiente en materia de asilo.
- Existe la creencia de que la protección que reciben en tanto que menores es suficiente y que los dos sistemas (el de menores y el de asilo) no son compatibles, algo que es totalmente incierto. Esto ha provocado que en la práctica, en muchas ocasiones, solo les propongan pedir asilo cuando alcanzan la mayoría de edad con el único objetivo de poder prolongar su estancia «regular» en España.

Al igual que ocurre con los adultos, los niños y niñas que proceden de zonas en conflicto o que han sido víctimas de persecución por cualquier tipo de motivo necesitan que se reconozca su situación y sufrimiento y contar con recursos específicos de acompañamiento post-traumático. Y el asunto va mucho más allá, porque el reconocimiento formal del estatus de refugiado cambia totalmente la valoración de la pertinencia de la repatriación de los menores de edad solos a sus países de origen (están protegidos por el principio de *non-refoulement*), y es crucial para evitar la expulsión cuando llegan a la vida adulta.

5 EL SISTEMA DE ACOGIDA ESPAÑOL NO TIENE UN ENFOQUE ESPECÍFICO DE INFANCIA

Las escasas consideraciones relacionadas con la infancia –sobre todo en el *Manual de Gestión de la Acogida*– carecen de un marco unitario. Aparecen desconectadas entre sí y abordadas a través de un enfoque sectorial, dentro, por tanto, de determinados ámbitos considerados tradicionalmente como «ámbitos de infancia», como es el caso de la escolarización o la facilitación de la vida familiar.



El abordaje integral de la acogida de la infancia refugiada en España a merita un impulso muy particular teniendo en cuenta el contexto actual y el perfil de los solicitantes. Ello no debería suponer un esfuerzo exagerado a la Administración española, porque la ley de referencia en materia de infancia en España hunde extensamente sus raíces en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Los esfuerzos habría que concentrarlos en rescatar los principios básicos de infancia y adaptarlos formalmente al ámbito del asilo, en adaptar el sistema a las necesidades específicas de la infancia y en algo particularmente importante: concretar cómo debería valorarse el interés superior del niño refugiado en todas las decisiones que les afecten, incluidas las que tienen que ver con su acogida en España⁽²²⁾.

En muy alto grado, la acogida a las niñas y niños refugiados en nuestro país responde a una marcada casuística debido a las diferencias (en cuanto a recursos disponibles) y a la ausencia de protocolos o guías específicas que indiquen cómo proceder para garantizar los derechos de los menores refugiados en su calidad de niños y de refugiados. Ante este vacío de directrices y recursos específicos en muchos de los dispositivos, se han ido generando dinámicas de autogestión para hacer frente a las demandas de los menores y sus familias con una dosis de buena voluntad, pero sin poder ir mucho más allá.

Todo ello provoca que existan numerosas necesidades y derechos de la infancia que no estén siendo abordados, algo que ocurre tanto con los menores acompañados como con los que no lo están:

a) No se garantiza el derecho de los menores refugiados a la información

Si en general la información existente sobre el procedimiento de asilo, plazos y condiciones de acogida es escasa, en el caso de la infancia la situación se agrava. No existen guías adaptadas a la infancia que expliquen en distintos idiomas cuál es su situación. Este hecho se evidencia de una forma muy especial en el CETI de Melilla, donde además de documentos son necesarios intérpretes y mediadores interculturales. Se debe garantizar un enfoque integral de los intereses y derechos de la infancia en todos los servicios y procedimientos del centro.

(22) La sección española de Amnistía Internacional afirma que el sistema de acogida tiene que ser revisado y adaptarse a los grupos más vulnerables. AMNISTÍA INTERNACIONAL (2016): *El asilo en España. Un sistema de acogida poco acogedor*. Madrid: AI, p. 62. También Save the Children califica el sistema de «poco flexible, de escasos recursos y sin enfoque de infancia». SAVE THE CHILDREN (2016): *Infancias invisibles*. Madrid: STC, p. 53.



b) Los menores refugiados tienen poca voz

Apenas se les escucha en los procesos de solicitud de asilo, a menos que presenten una demanda individual. Tampoco hay ni protocolos que garanticen que se tiene en cuenta su opinión y sus demandas, ni mecanismos de seguimiento ni espacios específicos para que se expresen. Por si fuera poco, la escasez de intérpretes y de personal especializado impide el ejercicio de este derecho fundamental.

En caso de estar acompañados, los padres se convierten casi siempre en intermediarios de su voz y, si no lo están, la Fiscalía no suele tener los recursos suficientes para hacer posible una comunicación de calidad y fluida con ellos que garantice adecuadamente la posibilidad de ser escuchado.

c) Las condiciones materiales en los CETI siguen siendo preocupantes

A pesar de los esfuerzos para introducir mejoras en los últimos meses, los niños y familias refugiadas y migrantes que permanecen en el CETI necesitan ver mejoradas sus condiciones de vida con urgencia (higiénicas, sanitarias, de habitabilidad, etc.) y de vida familiar. Hay que tener en cuenta, además, que no todas las familias son trasladadas a la península con la celeridad deseada y que estos centros no ofrecen estándares similares a otros dispositivos de acogida.

d) En muchos otros dispositivos los entornos no son adecuados para la infancia y no disponen de espacios específicos para poder jugar o estudiar

Muchos de los lugares donde viven los menores son fríos, tristes y disponen de una decoración mínima. Otros muchos no pueden gozar del nivel de privacidad que se requiere para preservar el derecho a la vida familiar y la mayoría duerme con el resto de su familia en una sola habitación, aunque sean adolescentes.

Además, resulta fundamental que en muchos dispositivos se faciliten espacios específicos para el esparcimiento, deporte, juego, actividades culturales y estudio, y hacerlo por edades. En general, los adolescentes tienen menos oferta en cuanto a espacios y actividades. El derecho al juego y a la recreación para un niño y, en particular un niño refugiado, es vital para su bienestar, salud y desarrollo, aunque siguen siendo aspectos poco entendidos y subestimados.

La seguridad tampoco está garantizada en todos los espacios, en especial en los CETI. Algo que preocupa particularmente, sobre todo en los



momentos de marcada sobreocupación. En estos lugares, no existe capacitación ni mecanismos suficientes para detectar situaciones de violencia, abusos y problemas de convivencia que ponen en peligro a los niños y niñas.

e) No se está garantizando adecuadamente el acceso a la sanidad ni a los psicólogos infantiles

En la mayoría de los centros no hay psicólogos infantiles, a pesar de que la situación psicológica de los menores es preocupante y que se observan altos niveles de estrés post-traumático. Tampoco se les realizan exámenes que valoren su estado de salud física y mental a la llegada. Esta situación es particularmente evidente en los puntos de entrada y en el CETI.

f) Siguen existiendo algunos obstáculos a la educación

Aunque se trata una de las áreas donde los procesos son más ágiles, siguen existiendo ciertas trabas relacionadas con el empadronamiento (requisito para ser escolarizados) o con los traslados de menores a otras ciudades o barrios (al abandonar, por ejemplo, el centro de acogida) a pesar de estar escolarizados. El mayor obstáculo al derecho a la educación se vive en Melilla, tanto en el CETI (donde ni tan siquiera los niños y niñas reciben educación *ad extra* adaptada a las condiciones del centro y al tiempo de estancia en el mismo), como en el centro para menores no acompañados, donde según denuncia el Defensor del Pueblo, «hay dificultades para la escolarización regular de los menores, lo que conlleva a la segregación del resto de alumnos y la falta de titulación, entre otros inconvenientes».

g) La formación en infancia del personal del sistema de acogida resulta insuficiente

Es insuficiente con carácter general, pero existen dispositivos que cuentan con algunas personas que tienen alto grado de especialización, aunque ello tiene mucho más que ver con el azar, el interés personal o la mayor dotación de recursos, que con una exigencia de naturaleza institucional. En líneas generales, se confía en los conocimientos adquiridos sobre la base de los años de experiencia profesional, de innegable valor, pero las guías y directrices de actuación no contemplan un plan de formación en infancia para los profesionales.



6 LA ACOGIDA, UN PRIMER PASO PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS MENORES REFUGIADOS EN ESPAÑA

La acogida de las niñas y niños refugiados es una etapa crucial. Los menores refugiados arrastran vivencias muy duras que tienen que poder comprender y, además, llegan con un sentimiento muy fuerte de desarraigo. Es la etapa, además, en la que tienen que aprender un nuevo idioma, empezar a ir a la escuela e intentar adaptarse a nuevos códigos culturales.

Pero más allá de la llegada y primera adaptación, los menores de edad refugiados y sus familias tienen que normalizar su vida en la sociedad de acogida lo antes posible y todo el dispositivo de acogida debería estar orientado hacia este objetivo. Si bien es cierto que este sistema consta de distintas fases que proponen soluciones que fomentan cada vez más la autonomía, con demasiada frecuencia este nexo hacia la plena integración social falla por razones tan diferentes como la lentitud escandalosa en la gestión de los procedimientos de protección internacional y reunificación familiar, las dificultades para encontrar empleo, la reducida duración de las distintas fases del proceso de acogida, la huella que deja el paso por los CETI, la descoordinación con las administraciones locales o autonómicas o la actitud de rechazo de la sociedad de acogida (por ejemplo, a la hora de alquilar una vivienda). Otras veces, también tiene que ver con el hecho de verse en un país, ciudad o recurso de acogida que no es el deseado ni adecuado debido a la rigidez del sistema, o con la lentitud y los obstáculos encontrados para reunirse con sus familiares en otro lugar.

No son pocos los casos de las familias que completan el itinerario marcado por el sistema oficial de acogida sin el estatuto de refugiado resuelto y sin los medios suficientes para poder sobrevivir en España y esquivar la marginación social, lo que les empuja a ponerse en la cola de un servicio social local -que no conocía su itinerario- o a una ONG de asistencia social, o que vean como única alternativa realizar movimientos secundarios irregulares a otros países de la UE.

Hay evidencias, por tanto, para afirmar que la ruta hacia la integración no está suficientemente acompañada, definida y alentada en el sistema actual y que la coordinación entre los distintos niveles de administración y el resto de actores sigue siendo deficitaria⁽²³⁾.

(23) Para Amnistía Internacional, es fundamental que se incorporen «de manera efectiva a las comunidades autónomas y administraciones locales en el procedimiento de acogida e integración de las personas necesitadas de protección internacional». Según CEAR, «la mayoría de medidas especiales programadas en políticas sociales por las Comunidades Autónomas están en una fase inicial y se han visto afectadas por la lentitud del Gobierno en el cumplimiento de su compromiso de recepción de cuotas de personas refugiadas». AMINISTÍA INTERNACIONAL, *op.cit.*, p. 65; CEAR, *op. cit.*, p. 83.



En el caso de los adolescentes extranjeros no acompañados, este tránsito a la integración resulta particularmente difícil y, por ello, es absolutamente urgente buscar soluciones. El sistema actual adolece de importantes fallos, relacionados con los ceses de tutela, la pernoctación en las calles y la falta de acceso a servicios básicos y protección. Otro de los más claros es la falta de proactividad para que estos niños y niñas se integren en nuestra sociedad y no tengan que ser expulsados tras su mayoría de edad, circunstancia que les lleva a abandonar los centros y que supone una barrera infranqueable en la normalización de su vida, tanto desde el punto de vista educativo, como laboral y social.

El nuevo Plan Estratégico de Integración cuya aprobación sigue pendiente, debería suponer un paso adelante y una herramienta clave para la integración de migrantes y refugiados en el medio y largo plazo en España. Pero también debería mirar hacia tales retos con los ojos de la infancia tanto a nivel estatal, como autonómico y local.

7 CONCLUSIÓN

Tratándose de menores refugiados, a la protección que le corresponde como niño o niña, se le debe sumar la protección internacional. Todo niño, acompañado o no, que llega a España, tiene derecho a solicitar protección internacional y también a recibir una protección y asistencia especial por su condición de niño en situación de particular vulnerabilidad. Resulta fundamental hacer compatible en la práctica el sistema de protección de menores con el de protección internacional y primar siempre la faceta de «niño o niña» frente a la de «refugiado», «migrante» o «extranjero».

Dado el perfil de los solicitantes de asilo que están llegando a España, el sistema de acogida en nuestro país no puede esperar más para incorporar un enfoque de derechos de infancia. Debe adoptarse un marco que unifique y protocolarice las actuaciones relacionadas con la infancia y fortalezca la especialización. Este marco debe estar basado en los principios básicos de la Convención sobre los Derechos del Niño, incluidos el de supervivencia y desarrollo, el interés superior del niño, la no discriminación y la participación. Este proceso debe comenzar por abordar dos tareas que siguen pendientes, y que deben abordarse en el marco de la reforma del sistema europeo común de asilo: la transposición de la Directiva comunitaria de acogida y adopción del reglamento de asilo.



El modelo y la ruta hacia la integración de los niños y niñas refugiados no está suficientemente definida y alentada en el sistema actual y la coordinación entre los distintos actores sigue siendo deficitaria. Estos menores de edad, estén solos o acompañados, necesitan cuanto antes tener una vida normalizada, y ello solo será posible si la gestión del asilo se acelera, los requisitos se flexibilizan y hay un verdadero acompañamiento individualizado y coordinado hacia su integración social.

8 BIBLIOGRAFÍA

Fuentes normativas y jurisprudenciales

Comité de los Derechos del Niño (2015): *Observación General N° 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, de 1 de septiembre de 2005 (CRC/GC/2005/6).

Unión Europea. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido).

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso *MSS v. Belgium and Greece n° 30696/09*, sentencia de 21 de enero de 2011.

España. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

España. Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Ministerio de Trabajo y Migración. Secretaría General de Inmigración y Emigración, *Manual de gestión del sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional* (versión enero 2016).

Fuentes documentales y estadísticas

ACNUR (2015): nota de prensa: «Ante la nueva Directiva de Acogida de la UE, ACNUR pide que España mejore sus condiciones de asilo» (en línea). <http://acnur.es/noticias/noticias-de-espana/2161-2015-07-21-13-17-54>, acceso 5 de agosto de 2016.

ACNUR (2016): *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir*. Ginebra: ACNUR.

Amnistía Internacional (2016): *El asilo en España. Un sistema de acogida poco acogedor*. Madrid: AI.



- CEAR, (2016): Informe 2016: *Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: CEAR.
- EUROSTAT (2016): *Asylum statistics* (en línea). http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, acceso 07 de junio de 2016.
- EUROSTAT (2016): *Asylum quarterly report* (en línea). http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, acceso 07 de junio de 2016.
- EUROSTAT (2016): *Asylum applicants considered to be unaccompanied minors – annual data* (en línea). <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00194&plugin=1>, acceso 07 de junio de 2016.
- LÁZARO, I. (IP), CASTAÑO, M.J., CLARO, I., DUBIN, A., DE GASPERIS, T., MARAVALL, I. PÉREZ, A., DOS SANTOS, A. De la Universidad Pontificia de Comillas-ICADE (2016): *Acogida en España de los Niños Refugiados. Estudio sobre el sistema de Acogida de personas refugiadas en España desde la perspectiva de derechos de infancia: UNICEF Comité Español.*
- Ministerio Fiscal (2015): *Memoria Fiscalía Extranjería 2014* (en línea). https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/Memoria%20Fiscalia%20de%20Extranjeria%202014.pdf?idFile=97f45264-7f55-4c6e-a75c-13a56da9e020, acceso 07 de junio de 2016.
- Ministerio del Interior (2016): *Evolución de Solicitantes de Protección Internacional 2006-2015* (en línea). <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/proteccion-internacional>, acceso 20 de junio de 2016.
- SAVE THE CHILDREN (2016): *Infancias invisibles*. Madrid: STC.
- UNHCR y UNICEF (2014): *Safe and Sound. What states can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*. Bruselas y Nueva York: UNHCR y UNICEF.
- UNICEF (2016): *Danger every step of the way. A harrowing journey to Europe for refugee and migrant children*. UNICEF.
- UNICEF (2016): *Regional Humanitarian Situation Report*, June, n° 12.
- UNICEF Comité Español (octubre 2016): *El sistema de acogida y los niños refugiados en España. Análisis y propuestas desde la óptica de los derechos de la infancia.*
- UNICEF Comité Español (2016): *El derecho de los niños y niñas a vivir con su familia. La reunificación familiar de niños refugiados y migrantes, y de sus familiares.* (en línea) <https://old.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/el-derecho-de-los-niños-y-niñas-vivir-con-su-familia>.
- UNICEF Comité Español (2016): *Niños y niñas en las fronteras. Las políticas de retorno y control de fronteras desde la perspectiva de los derechos de la infancia.* <https://old.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/niños-y-niñas-en-las-fronteras>.



El Sistema Europeo Común de Asilo ante las demandas de asilo por razones de género⁽¹⁾

Víctor Merino Sancho

Professor Lector de Filosofia del Dret Universitat Rovira i Virgili
victor.merino@urv.cat

Fecha de recepción: 15/04/2016

Fecha de aceptación: 30/07/2016

Sumario

1. Introducción. 2. El carácter normativo del concepto de refugiado. 3. Nuevas formas de protección: el impacto del género en la definición de refugiado. 4. La extensión de la protección del asilo en el Sistema SECA. 5. Obstáculos a un reconocimiento pleno de la protección. 6. Retos para la protección efectiva de las demandas basadas en el género. 7. A modo de conclusión. 8. Bibliografía.

RESUMEN

En este trabajo se lleva a cabo un análisis histórico de la evolución normativa del derecho de asilo en el ordenamiento de la Unión Europea con objeto de proponer medidas jurídicas (algunas estratégicas) que permitan fundamentar una plena protección de los refugiados o demandantes de asilo por motivos de género. Especialmente, en el momento actual en el que la gestión de los flujos migratorios impone a la Unión Europea y sus Estados miembros el respeto de la normativa europea en materia de asilo, aunque sea insuficiente todavía la protección de los derechos de quienes huyen por estos motivos.

Palabras clave:

Asilo, género, violencia de género, Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), refugiados.

ABSTRACT

This paper evaluates the legal and historical evolution of the asylum law within the European Union, in order to propose some legal measures (some of them strategically) that allow a fully

(1) Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación «El Tratamiento de la violencia de género en la Administración de Justicia. Implementación y eficacia de la LO 1/2004» DER2014-55400-R.



and effective protection of refugees' and asylum seekers' rights, whose claims are based on gender grounds. Currently, the management of migration flows by the EU Members must respect asylum law, although this should change to protect more effectively the rights of those who flee for these reasons.

Key words:

Asylum, gender, gender-based violence, European Common Asylum System (ECAS), refugees.



1 INTRODUCCIÓN

El estudio del derecho de asilo debe partir de una comprensión de las movilidads transfronterizas, entre las que se incluyen las corrientes de refugiados y solicitantes de asilo como una manifestación específica de desplazamiento forzado, y la respuesta jurídica que se ha dado desde los ordenamientos. En las páginas que siguen se aborda una realidad que ha atraído recientemente la atención de la comunidad internacional. Me refiero a los supuestos de persecución por motivos de género y las solicitudes de asilo. Es decir, cuando las refugiadas huyen por razones de género, o cuando la persecución reviste formas que se basan en estas mismas razones.

Es necesario recordar que la definición de refugiado de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados (denominada Convención de Ginebra de 1951)⁽²⁾, prevista en su artículo 1(A)2, requiere para el reconocimiento del estatuto de refugiado la prueba individual de diversos elementos: primero, la persecución o el temor fundado a ser perseguido, ejercida por un agente estatal o cuando no lo sea que exista desprotección por parte del Estado del que se es nacional o residente por renuencia o incapacidad. Segundo, que el motivo por el que se huye a un tercer país sea uno o varios de los motivos establecidos en la Convención, cuales son: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social y opiniones políticas. Tercero, que exista un nexo de causalidad entre los dos anteriores elementos. Esto es, que la persecución o el temor a sufrirla se deba al motivo o los motivos esgrimidos en la Convención.

En este contexto, la premisa de la que parto es que esta regulación ha excluido las experiencias de persecución cuando estas se basaban en cuestiones de género, salvo que las regulaciones nacionales las hubieran previsto explícitamente. E incluso, si se han previsto, en ocasiones se ha dado una respuesta jurídica mediante interpretaciones o directrices que no suelen ser pacíficas, y en otras, se ha previsto una protección menor que para el resto de casos. Como trato de argumentar en lo sucesivo, ha sido esta disonancia entre la normativa y las circunstancias actuales una ocasión perdida para extender la protección del estatuto de refugiado a realidades como las de quienes se enfrentan a la violencia de género. Con mayor motivo, cuando, contrariamente a lo que significa el asilo, se ha producido una intromisión en el ámbito del asilo/refugio

(2) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas. Naciones Unidas, convocada por la Asamblea General en su Resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950. Entra en vigor el 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. A ella se añade en 1967 el llamado Protocolo de Nueva York, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Entra en vigor el 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII.



de la lógica de control y seguridad desde la que los Estados adoptan las políticas migratorias (de Lucas, 2004). La normativa europea en este ámbito es una buena prueba de ello, a pesar de los cambios recientes introducidos tras las Directivas y Reglamentos que constituyen el denominado Sistema Europeo Común de Asilo (en adelante SECA). Razón por la cual también se evalúan y discuten aquí. Finalmente, se proponen argumentos para una reflexión crítica sobre el marco normativo europeo que tienda a asegurar la protección de las refugiadas y sus derechos.

2 EL CARÁCTER NORMATIVO DEL CONCEPTO DE REFUGIADO

Dos impedimentos relevantes para una evolución del derecho de asilo orientada hacia la inclusión de los supuestos de hecho asimilables a los motivos inicialmente incluidos en el texto convencional han sido la vaguedad y rigidez conceptual del marco jurídico de referencia, así como la falta de voluntad de los Estados de modificarlo. Ambas se ponen de manifiesto al analizar las concepciones y categorías que inspiran las políticas de asilo actuales (Fitzpatrick, 1996). Mientras la rigidez se debe a las dificultades para la modificación de la Convención de Ginebra, la vaguedad exige una interpretación (piénsese en la indefinición de los motivos convencionales o en el propio término de persecución) que ha dado resultados en un doble sentido. De un lado, ha permitido que en ocasiones se extienda la protección de la Convención a estas nuevas realidades, por ejemplo, a algunas de las demandas basadas en el género; de otro, se ha interpretado el asilo en ocasiones de modo restrictivo en relación con estas mismas situaciones o similares alegando que *stricto sensu* no tienen cabida en el marco convencional.

En relación con esto, el carácter normativo del concepto de refugiado se pone de manifiesto cuando se exige que concurran determinados elementos para reconocer el estatuto, así como por los significados atribuidos a cada uno de ellos (Skran, 1992). En este sentido el exilio significa una huida por un temor fundado a la persecución basado en unas razones o motivos determinados (Tuitt, 1999), y la inclusión de otros desplazamientos forzados depende de la valoración que de ellos se realice (Goodwin-Gill, 1989). Esto ha provocado que las situaciones de vulneraciones generalizadas de derechos humanos, conflictos armados, inestabilidad social y las restricciones en el acceso a los recursos se hayan considerado supuestos que quedan estrictamente fuera del ámbito de protección del derecho de asilo, salvo que den lugar a una persecu-



ción individualizada y esta se deba a los motivos señalados (Gunning, 1990). No obstante, también se han producido revisiones a favor de los refugiados de facto (*refugee-like situation*, según el ACNUR), a quienes se extiende el mandato del ACNUR incluso cuando su situación se deba a las causas anteriores (Roberts, 1998). De ahí que convenga reflexionar todavía sobre la aplicabilidad de la protección a otros supuestos (Joly, 2006 y de Lucas, 2006).

3 NUEVAS FORMAS DE PROTECCIÓN: EL IMPACTO DEL GÉNERO EN LA DEFINICIÓN DE REFUGIADO

De acuerdo con los datos del ACNUR, las mujeres representan más del 50% de la población refugiada mundial de los campos bajo mandato del ACNUR, ubicados en las regiones próximas a los países de los que huyen⁽³⁾. Por el contrario, cuando se consideran las cifras de solicitudes de asilo individuales en terceros países su presencia disminuye, probablemente porque este tipo de movilidad requiere contar con recursos suficientes para emprenderla. Si bien en la mayoría de ocasiones, los motivos de huida se corresponden con los convencionales, desde finales del siglo XX se produce la denominada «feminización» del asilo y de las experiencias persecutorias. Con dicho término se alude a las experiencias de persecución en las que el género es el motivo o la violencia de género la forma que reviste el acto de persecución (Roberts, 2002: 191 y 194). Supuestos ambos que, de acuerdo con el régimen convencional, se excluían en un primer momento de la protección del asilo debido a la interpretación restrictiva de dicho marco y por cuanto la violencia de género no se consideraba lo suficientemente grave para constituir un acto de persecución (Heyman, 2005: 730 y McKay, 2003: 454 y 455).

El reconocimiento del género como una dimensión susceptible de singularizar las experiencias de persecución debe hacer frente a diversos obstáculos, especialmente si el régimen de asilo se considera androcéntrico y se pretende subvertir dicho presupuesto, al menos puesto que ello exige revisar cómo se ha configurado el propio régimen y sus elementos. Ante la negativa por parte de los Estados a modificar la Convención –por los riesgos de restringir todavía más el régimen si esta se abre para su modificación–, las propuestas que se plantean tienden a reinterpretar sus elementos para asegurar el encaje de

(3) Pueden consultarse las estadísticas oficiales sobre la población refugiada y demás aspectos en los informes anuales emitidos por el ACNUR o sus bases de datos. *UNHCR - Statistics & Operational Data* (en línea) <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf> consulta en 23 de julio de 2016.



estas demandas, aunque no exista consenso al respecto, ni una interpretación exenta de críticas.

En primer lugar, la ausencia del género como motivo convencional, las reticencias a considerarlo en relación con el resto de motivos o la falta de reconocimiento de la gravedad de los actos de violencia de género han tenido como efecto más inmediato que se haya recurrido a la categoría de «pertenencia a un determinado grupo social» de forma irregular (Musalo, 2010), a pesar de exigir una prueba de mayor intensidad y que con frecuencia el género haya sido rechazado como criterio que conforma el grupo (Musalo, 2003). Una de las principales críticas a esta opción es la indeterminación del proceso de identificación del grupo llegando a considerar como criterio constitutivo del mismo haber sido víctima de un acto de violencia de género. Esto es, se ha interpretado como grupo social determinado a las víctimas de esta violencia, causando diversos conflictos porque cada uno de los elementos debe concurrir por separado, según las reglas de procedimiento para el reconocimiento del estatuto, y la violencia en estos casos constituye la determinación del grupo, es decir, el motivo y la persecución. Con todo, su excesiva utilización en aquellos ordenamientos que así han procedido ha producido una visión reduccionista de las cuestiones de género, de forma general, y en particular de la violencia contra las mujeres basada en el género por parte de los agentes administrativos o judiciales (Kelley, 2001 y Anker, 1992).

En segundo lugar, la introducción del género como categoría en ocasiones ha tenido como consecuencia la despolitización de estas demandas y de las experiencias de persecución, promoviendo para estos casos la protección secundaria que se caracteriza por tener carácter excepcional y/o de menor contenido que el asilo, a mi parecer, a causa de la falta de concreción y rigor con la que los operadores jurídicos y los agentes que intervienen en un proceso de asilo recurren al género. Además, su incorporación como dimensión relevante del asilo se efectúa solo en algunos ordenamientos nacionales, a través de la adopción de guías o directrices interpretativas, según las recomendaciones del ACNUR. Estas suelen constituir buenas prácticas por garantizar mayor seguridad jurídica a las demandantes de asilo. Sin carácter exhaustivo, destaco las experiencias de Canadá, Estados Unidos y Reino Unido⁽⁴⁾. De forma progresiva esta práctica se ha extendido a otros ordenamientos, aunque no así al español. Se trata de docu-

(4) Los distintos documentos originados en cada uno de los ordenamientos han sido analizados por gran parte de la doctrina. La influencia de los estudios de origen anglosajón en la materia es fundamental para la investigación en este ámbito. Por ello, su análisis ha sido frecuente en otros ordenamientos. Su contenido se ha considerado modelo de ejemplo y recomendación para el resto de ordenamientos, aunque se debe tener presente su distinta naturaleza. Esto no impide desvirtuar absolutamente su potencial incorporación en estos otros, dado que las directrices se dirigen a los agentes y operadores jurídicos que intervienen en el proceso de determinación del estatuto de refugiado. Salvo el caso de la jurisprudencia. Razón por la cual se incide en ella en menor medida.



mentos o directrices dirigidas a los agentes que intervienen en los procesos de determinación del estatuto y, a pesar de no ser documentos vinculantes, ni de rango legal, suelen incluir interpretaciones jurisprudenciales sobre los elementos que componen el estatuto de forma que promueven su determinación.

Comienza así un giro en el tratamiento jurídico de las demandas de asilo fundadas en el género mediante una interpretación extensiva de sus elementos (Kelley, 2001: 560 y 561). Esta (re)interpretación, no obstante, no ha modificado ni los caracteres, ni los presupuestos del régimen de asilo. Ha significado, puede decirse, un intento de adaptar cada uno de los elementos para tutelar realidades y experiencias de persecución previamente excluidas, pero se ha caracterizado por ser irregular y causar contradicciones no solo en ordenamientos distintos (algo lógico), sino también en un mismo ordenamiento. Sobre todo por cuanto dicho régimen se construye a partir de un proceso de neutralización y naturalización de las experiencias y rasgos masculinos (que se han entendido como universales), lo que causó que las experiencias de las mujeres basadas en el género se excluyesen de la protección del asilo inicialmente (Oxford, 2005 y Spijkerboer, 2000), y durante todas las fases del desplazamiento; desde la huida del país de origen, durante la movilidad transfronteriza, hasta la entrada en el país donde se solicita asilo (Boyd, 2006).

No obstante, insisto, tras la intensa labor del ACNUR y la aprobación de directrices nacionales específicas que contienen criterios interpretativos del marco favorables a la inclusión de estas experiencias, se ha llegado a un cierto consenso sobre la consideración del género como un criterio que puede singularizar los actos de persecución o incidir en la huida y, por tanto, también en la demanda de protección (Pendo Berkowitz, 2006). En este sentido, pueden darse tres escenarios:

- i) que el acto persecutorio se base en el género (es decir, que el daño que se cometa sea un tipo específico de violencia basada en el género), aunque el motivo por el que se huya no sea el género, sino uno de los expresamente previstos en la Convención. Entre otros, es el caso de la violencia sexual como acto de persecución que se produce por profesar unas determinadas opiniones políticas;
- ii) que el acto persecutorio no sea un acto de violencia de género, pero la persecución sí ocurra por motivos de género. Por ejemplo, las agresiones físicas contra una mujer que ha transgredido normas discriminatorias en tanto que impongan obligaciones injustas solo para las mujeres; o
- iii) que el acto persecutorio sea un acto de violencia de género y que no concurra ninguno de los motivos establecidos en la Convención, sino



que se deba a motivos de género. El paradigma de este supuesto es la violencia intrafamiliar basada en el género. Aquí reside la laguna normativa si el género no se considera un motivo de persecución, o al menos si no se reinterpretan los motivos de forma adecuada.

En definitiva, estos tres escenarios guardan relación por la mediación del género. Tanto si se esgrime como motivo de persecución como si el acto persecutorio es violencia basada en el género. Sin embargo, la interpretación sigue sin ser pacífica y ha provocado que el reconocimiento del estatuto de las demandas por estos motivos dependa del país en el que se solicita, que en el ámbito de la Unión Europea la solicitante no puede libremente decidir debido a las estrictas normas de determinación del estado responsable del examen de la solicitud. A consecuencia de ello, urge repensar el reconocimiento del género o su posible toma en consideración para reinterpretar el resto de motivos, tanto porque existe cierto acuerdo en el carácter androcéntrico de este régimen, y porque se debe subvertir dicho presupuesto para integrar estas demandas de un modo coherente y garantista (Merino, 2012).

4 LA EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN DEL ASILO EN EL SISTEMA SECA

Con anterioridad he sugerido que ha habido una interpretación extensiva del marco jurídico en relación aquellas demandas cuyas peticionarias alegan una persecución que reviste forma de violencia de género o se debe a motivos de género. Es decir, cuando la solicitud se base en motivos o en métodos de persecución («*methods of persecution*»)⁽⁵⁾ relacionados con el género. Cabe reiterar que las posibilidades de que el género sea un factor o dimensión concluyente en una experiencia de búsqueda de asilo son diversas. Por ello ahora me ciño a constatar cierta evolución al respecto, que a su vez evidencia la exclusión previa de las experiencias de las mujeres que solicitaban protección alegando dichos motivos.

La configuración del Sistema Europeo Común de Asilo se consolida tras el Consejo europeo de Tampere (Peers, 2006). En él, se establecen las directrices para el desarrollo de una política común en materia de asilo e inmigración en un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea que se crea

(5) Sugiero ahora estos términos siguiendo a Folkelius y Noll, quienes prefieren dicha denominación porque consideran que la relación de causalidad no se basa en el género o el sexo de las víctimas, sino en la ideología del agente persecutorio. De lo anterior se desprende que las mujeres no son perseguidas exactamente porque sean mujeres, sino porque quiebran la normatividad social que se les impone por serlo (Folkelius y Noll, 1998: 611 y 612).



con el Tratado de Amsterdam cuando el asilo pasa a ser un asunto de «cooperación reforzada». El SECA se materializa con la aprobación de los textos que conforman la normativa de asilo, que contiene los criterios para la determinación del Estado responsable de examinar la solicitud de asilo, una definición común de los elementos y las normas que constituyen el contenido mínimo del régimen europeo de asilo⁽⁶⁾.

En este marco, la Directiva 2011/93/UE resume las contribuciones más relevantes en este proceso de convergencia en relación con las cuestiones que nos atañen, sin olvidar las limitaciones referidas con anterioridad, como la estricta normativa acerca de la determinación del Estado responsable del examen de la solicitud. En relación con las contribuciones:

- a) La protección humanitaria, arbitrada antes en la normativa de extranjería en la mayoría de ordenamientos europeos, se restituye aquí a la regulación de asilo (Capítulo V de la Directiva), aunque su contenido sigue siendo reducido, al menos por lo que se refiere a su temporalidad y condiciones. Si bien nada impide que se interpreten los elementos del marco para el reconocimiento del estatuto de refugiada en los supuestos en los que incide el género, si estos siguen arbitrándose en esta sede se produce un doble efecto: por una parte, positivo, por cuanto se consolida la idea de que son supuestos que igualmente merecen protección internacional al reconocer la Directiva que para otorgarse concurren el resto de elementos, como la condición privada del agente persecutorio y/o la gravedad de la discriminación o los actos de violencia sexual, pero por otra parte, negativo, en cuanto se articula una protección menor que suele justificarse en un cierto carácter extraordinario (Spijkerboer, 2000).
- b) La Directiva define por primera vez los conceptos propios del régimen de asilo en sede europea, y entre ellos sus elementos clave. En relación con el acto de persecución (artículo 9), es sumamente relevante que se haya incluido la discriminación. Según esta, se consideran actos persecutorios las medidas de todo tipo que sean discriminatorias, o las que no lo sean pero produzcan discriminación de forma indirecta, siempre

(6) Me refiero respectivamente al Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, así como la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Todos textos refundidos de unos primeros documentos aprobados entre 2003 y 2005.



que procedan de instancias públicas. Asimismo, se mencionan de forma expresa los actos persecutorios basados en el género, afirmando su categorización y la gravedad del fenómeno violento.

- c) Se incluyen entre los posibles agentes de persecución (artículos 6 y 7) no solo el Estado y los agentes estatales que actúan en su nombre, sino también los agentes privados, si se demuestra que aquellos no han garantizado protección contra la persecución. Se trata, por tanto, de una definición amplia que permite afianzar la protección del estatuto para aquellos casos en los que el agente no tiene carácter estatal, lo que con anterioridad suponía un motivo de exclusión frecuente de las demandas por violencia intrafamiliar o en la pareja (Heyman, 2005).
- d) La Directiva reitera los motivos de persecución reconocidos en la Convención de Ginebra, pero a continuación añade una cláusula que alude a la idea de la percepción externa de la persecución. Según esta, la situación de desprotección se constata cuando el nexo entre el motivo y el acto persecutorio se infiera de la percepción del agente persecutorio y no tanto porque efectivamente concurra el motivo en la persona del solicitante (artículo 10.2). En relación con los motivos de persecución (artículo 10), la Directiva aporta pocos cambios al marco convencional, pero destaca su definición de la pertenencia a un grupo social determinado. En dicha cláusula, se proponen dos criterios acumulativos para identificar el grupo: i) el primero alude a «las características protegidas». Según este criterio, la individualización y adscripción a un grupo se produce como consecuencia de la identificación de una característica común. ii) El segundo enfoque se refiere a la «percepción social» (también llamada percepción externa). Siendo así, la percepción del grupo como tal por parte de los agentes externos es suficiente para apreciar su existencia a efectos de determinar el estatuto. Esto es, el grupo se singulariza porque la sociedad en la que radica lo identifica como tal. Asimismo se añade que «los aspectos relacionados con el sexo de la persona se tendrán debidamente en cuenta a efectos de determinar la pertenencia a un determinado grupo social o de la identificación de una característica de dicho grupo» (art. 10.1.d *in fine*). En este apartado se contemplan referencias relativas al género que determinan su apreciación como elemento constitutivo de un grupo social determinado, incluso cuando la comisión del acto sea debida a la percepción que los agentes tengan de dicho grupo. Ambas son cuestiones significativas para garantizar la protección del estatuto para los casos estudiados, puesto que permiten garantizar la inclusión de aquellas conductas, políticas, medidas o acciones que se fundamentan en dis-



cursos o medidas discriminatorias por razón de género, al menos porque si se huye por estos motivos no es necesario determinar que sí existe dicho grupo, lo cual suponía una carga de la prueba mayor para la solicitante de asilo. No obstante, sigue requiriéndose la prueba de dicha persecución en estas circunstancias, lo que en mi opinión requiere una revisión o previsión explícita de estos supuestos al menos en lo que se refiere a las normas de procedimiento de la determinación del estatuto.

Decía antes que las demandas de asilo que se fundamentan en la adscripción del sujeto a un grupo social determinado se someten a una mayor exigencia de prueba, además de negar cualquier carácter social y político a las relaciones de género que pueden causar persecución. En relación con las dificultades para constatar la existencia del grupo, cada ordenamiento establece los requisitos, pero en general la demandante debe probar: i) que existe un temor fundado; ii) que el criterio constitutivo del grupo es el motivo de este temor; iii) que el temor es suficiente para constituir persecución; iv) que existe una razonable posibilidad que exista dicha persecución si la demandante vuelve a su país de origen; y v) que no existen garantías eficaces de protección por parte del Estado del que es nacional (Roberts, 2002). Este ha sido el motivo recomendado por parte del ACNUR, pero debido a dicho nivel de exigencia y las dificultades para determinar el rasgo constitutivo del grupo, los operadores jurídicos han sido reacios a considerar el género como tal, y esto ha llevado a su vez a interpretaciones diversas que acaban negando el acceso a la protección (Macklin, 1995).

5 OBSTÁCULOS A UN RECONOCIMIENTO PLENO DE LA PROTECCIÓN

Sintéticamente pueden distinguirse tres tendencias en relación con el tratamiento jurídico posible a las demandas de asilo por motivos de género o cuando el acto persecutorio revista forma de violencia de género por parte de la doctrina: i) incorporar una sexta categoría de género, rechazada por las dificultades de modificar la Convención y por el riesgo de hacer persistir el carácter extraordinario de la protección; ii) reinterpretar los motivos políticos al acentuar el origen social y político de la discriminación por género y la violencia; y, iii) mantener la pertenencia al grupo social determinado como motivo.

El principal riesgo de la inclusión del género entre los motivos es esencializar las identidades y experiencias de las mujeres que plantean estas deman-



das. Es decir, que se concentren las demandas de asilo en una única categoría por el solo hecho de ser interpuestas por mujeres, haciendo persistir el carácter extraordinario de la protección al distinguir entre «casos normales» y «casos de mujeres» (Spijkerboer, 2000). Otra posibilidad es admitir que la violencia y la discriminación de género tienen carácter político. En este caso no se redundaría en la excepcionalidad de los «casos de mujeres», porque se trata además de uno de los motivos convencionales. De producirse esta interpretación, sin embargo, surgen dudas acerca de si los órganos decisores buscarán el contraste con las experiencias masculinas de persecución política. En mi opinión, conviene promover interpretaciones que equiparen motivos y no que exijan la equiparación de las conductas para acceder al estatuto de refugiado. En este sentido entiendo que la inclusión del género como un motivo puede evitar este obstáculo en pos de dicha equiparación.

En relación con la tercera propuesta, el impedimento a una protección adecuada no solo ha sido la mayor exigencia de prueba, sino los problemas para determinar el rasgo constitutivo del grupo. Persiste el rechazo a considerar que lo sea el género, pero también se constatan riesgos si dicha identificación se basa entre otros en aunar género y origen étnico. Principalmente debido a que el régimen de asilo no solo se erige sobre presupuestos androcéntricos, sino que del mismo modo consolida una dicotomía entre protectores y víctimas de un modo etnocéntrico. Cuando la demanda se basa en actos de persecución que revisten la forma de violencia basada en el género, el énfasis en el origen cultural y racial enfatiza el carácter de «otredad» con el que se construye la identidad de las mujeres de otras sociedades (Oxford, 2005). Este «diferencialismo culturalista» percibe a las solicitantes de asilo por motivos de género como meras víctimas necesitadas de protección, creando el denominado humanitarismo débil que justifica dicha protección en valoraciones no sobre los actos violentos concretos, sino sobre un contraste entre nuestra sociedad (protectora) y la otra (que es violenta y causa víctimas). Sugiere Brah que este «etnicismo» o «exotismo» (Brah, 1993) crea identidades raciales monolíticas y estáticas al eludir cualquier otro rasgo y reducir cualquier diferencia al distinto origen étnico atribuyéndole un carácter exótico que justifica la separación entre comunidades sociales por la victimización de las mujeres.

Traigo aquí este concepto porque permite entender el proceso de identificación en el que también incurren los agentes implicados, en especial en el caso de alegar un distinto origen étnico y género en las demandas que recurren a la pertenencia a un grupo social determinado, si de acuerdo con la Directiva se insiste en este motivo. De presumir ambas como criterios configuradores del grupo se genera una mayor dicotomía entre víctimas/protectores, porque esto obvia que en cualquier sociedad, también en las de recepción, existen muchos



otros ejes y variables sociales de cuyo cruce se generan identidades heterogéneas y diversas (Calavitta, 2005).

6 RETOS PARA LA PROTECCIÓN EFECTIVA DE LAS DEMANDAS BASADAS EN EL GÉNERO

En este orden, para evitar los problemas que plantea considerar el origen cultural en tanto que social de la violencia, si se identifica erróneamente esta noción de lo cultural con una determinada identidad cultural, cabe insistir en que este mismo origen (de la discriminación y la violencia) tiene lugar en las sociedades de recepción (Volpp, 2003). Con este objeto, se debe apreciar el origen social y estructural de la discriminación por razón étnica o racial, si cabe, pero también que los sistemas y estructuras de dominación de género la causan (Narayan, 1997). Para combatir la dicotomía víctimas/protectores, que es fruto de la percepción asimétrica de las sociedades, cabe observar la influencia de las otras dimensiones sociales que junto al género concurren en la comisión efectiva de este fenómeno violento (Añón, 2016) y creo que entonces deben concurrir los motivos convencionales previstos, raza y género/razones políticas, pero no un determinado grupo social. La determinación del origen social de la discriminación y la violencia debe ir en este sentido, para eludir, insisto, la creación de gradaciones jerárquicas de los tipos de violencia.

De lo anterior que las opciones propuestas parten de reconocer la influencia del género en todas las etapas del desplazamiento:

- 1) en su origen, por ser causa de la persecución o del temor fundado a sufrirla. Esto debe admitir de un lado la interpretación del género como motivo político, siempre que no implique que los agentes encargados de reconocer el estatuto traten de equiparar estas conductas a las que ahora han motivado el reconocimiento. De otro, la integración del género como motivo autónomo equiparándolo al resto de motivos, pero sin que ello suponga dotar de carácter extraordinario estas demandas, ni crear una falsa diferenciación entre «casos normales y casos de mujeres».
- 2) en relación con el desplazamiento, se deben articular todos los mecanismos para evitar toda forma de discriminación y violencia de género, así como cualquier posible victimización secundaria. Cuando esto ocurra, el país de recepción debe garantizar el acceso efectivo a los tribunales de quienes se hayan enfrentado a ellas.



- 3) por lo que se refiere a la llegada al país de recepción, cabe atender a las posibles especificidades de los desplazamientos motivados en razones de género. Con este objeto, cabe fomentar nuevas normas procedimentales y la especialización y formación específica de los agentes implicados en los procesos de determinación del estatuto de refugiado (Kelly, 1993).

7 A MODO DE CONCLUSIÓN

En las páginas precedentes, trato de mostrar la divergente evolución del régimen de asilo, cuyo marco jurídico de referencia se dota de contenido a partir de la Convención de Ginebra. En este contexto, se aprecia un proceso irregular e impreciso que ha impedido el fortalecimiento y la consolidación del régimen de asilo al menos en el Sistema Europeo Común de Asilo. Las tendencias que ha habido muestran una doble vertiente que coinciden en mayor medida en el establecimiento de interpretaciones y figuras que restringen el contenido del derecho de asilo. Amparadas en una lógica de control y fruto de la voluntad de los Estados para distinguir las experiencias de movilidad humana, se crean nociones como país de origen seguro, alternativa de vuelo interno o protección subsidiaria. En cambio, también se evidencia el carácter dinámico del régimen en sentido positivo con ocasión del reconocimiento de aquellos actos que se cometen por agentes no estatales, o la garantía de protección para aquellas demandas cuyas peticionarias alegan «*métodos de persecución*» relacionados con el género. A pesar de ello, esta última interpretación ha debido enfrentar los obstáculos y debilidades de un régimen en crisis, razón por la cual persisten ciertas deficiencias en su tratamiento jurídico.

Podemos ir concluyendo recordando que se propugna aquí la inscripción del género como categoría jurídica válida y aplicable en el régimen de asilo para garantizar un acceso efectivo de estas refugiadas (Oosterveld, 1996). Concretamente, al entender esta categoría como un motivo suficiente y autónomo capaz de equipararse al resto de motivos y combinándose preferiblemente con los motivos políticos. De todo ello se deduce la conveniencia de que este régimen recupere una perspectiva de integración y se tienda a una revisión de su contenido, incluidas las normas procedimentales. Con el propósito de evitar procesos y/o posiciones de victimización es necesario desarrollar medidas concretas que adviertan las singularidades de esta violencia también durante el curso de una movilidad y a la llegada al país de recepción.



Solo de este modo se garantiza una normativa que tenga por objeto la recuperación de las personas refugiadas de una posición no solo de aquellos a quienes proteger, sino de sujetos activos y con roles activos en la sociedad de recepción (Bhabha, 2002). De acuerdo con Binder y Totic (2005), es necesario que estas medidas se desarrollen atendiendo a las concepciones culturales y el «contexto biográfico» de los países de origen, sin caer en el diferencialismo culturalista entre unos y otros. También conviene atender a las «estrategias de supervivencia y vida» en el país receptor, para evitar visiones reduccionistas y victimizadoras de las refugiadas. Máxime cuando el contenido y la adecuación de los mecanismos de protección de derechos, y, por tanto, el asilo, dependen de la garantía y el respeto a la capacidad de agencia de los refugiados.

8 BIBLIOGRAFÍA

- ANKER, D. (1992): «Determining Asylum Claims in the United States: A Case Study on the Implementation of Legal Norms in an Unstructured Adjudicatory Environment», *New York University Review of Law & Social Change*, Vol. 19: 433 – 528.
- AÑÓN ROIG, M.J. (2016): «Violencia con género. A propósito del concepto y la concepción de la violencia contra las mujeres» en *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, Num. 33, pp. 1-27.
- BHABHA, J. (2002): «Internationalist Gatekeepers?: The Tension between Asylum advocacy and Human Rights», *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 15: 155 – 181.
- BINDER, S. y TOSIC, J. (2005): «Refugees as a Particular Form of Transnational Migrations and Social Transformations: Socioanthropological and Gender Aspects», *Current Sociology*, Vol. 53, nº 4: 607 – 624.
- BOYD, M. (2006): «Women in International Migration: The Context of Exit and Entry for Empowerment and Exploitation» (en línea) *High-level panel on «The Gender Dimensions of International Migration»*. Commission on the Status of Women. Fiftieth session. New York. 27 de febrero a 10 de marzo de 2006. <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw50/HighLevelPanel.html>, acceso 14 de junio de 2016.
- BRAH, A. (1993): «Difference, Diversity, Differentiation: Processes of Racialisation and Gender», en Solomos, J. y Wrench, J. (ed.), *Racism and Migration in Western Europe*. Providence: Berg, pp. 195 – 214.
- CALAVITTA, K. (2005): *Immigrants at the Margins. Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*. Cambridge Studies in Law and Society. Cambridge: Cambridge University Press.



- DE LUCAS, J. (2004): «Cómo introducir el principio de justicia en las políticas de inmigración» en Miraut, Laura (ed), *Justicia, Migración y Derecho*. Madrid: Dykinson, pp.15-24.
- DE LUCAS, J. (2006): «El marco jurídico internacional de las migraciones. Algunas consideraciones sobre la protección de los derechos humanos de los inmigrantes: Acerca del derecho a ser inmigrante» en Mariño Menéndez, F.M. (coord.) *Un mundo sin desarraigo: El derecho internacional de las migraciones*. Madrid: Los libros de la catarata. Colección investigación y Debate, pp. 29-56.
- FITZPATRICK, J. (1996): «Revitalizing the 1951 Refugee Convention», *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 9, n° 2: 229 – 253.
- FOLKELIUS, K. and NOLL, G. (1998): «Affirmative Exclusion: Sex, Gender, Persecution and the Reformed Swedish Act», *International Journal of Refugee Law*, Vol. 10, n°4: 607 – 636/611– 612. En cursiva en el original.
- GUNNING, I. (1990): «Expanding the International Definition of Refugee: A Multicultural View», *Fordham International Law Journal*, Vol. 13, Núm. 1: pp. 35-85.
- HARVEY, C. (2000): «Dissident Voices: Refugees, Human Rights and Asylum in Europe», *Social and Legal Studies*, Vol. 9, n° 3: 367 – 396.
- HEYMAN, M. (2005): «Domestic Violence and Asylum: Towards a Working Model of Affirmative State Action», *International Journal of Refugee Law*, Vol. 17, n° 4: 729 - 748.
- JOLY, D. (2006): «Asilo europeo y convergencia global. El Refugiado: Héroe antaño, paria hogaño», en Blanco F. de Valderrama, C. (ed.), *Migraciones. Nuevas movilizaciones en un mundo en movimiento*, Bilbao: Anthropos, pp. 115 – 138.
- KELLY, N. (1993): «Gender-Related Persecution: Assessing the Asylum Claims of Women», *Cornell International Law Journal*, Vol. 26: 625 – 674.
- KELLY, N. (2001): «The Convention Refugee Definition and Gender-Based Persecution. A Decade's Progress», *International Journal of Refugee Law*, Vol. 13, n° 4: 559 - 568.
- MACKLIN, A. (1995): «Refugee Women and the Imperative of Categories», *Human Rights Quarterly*, Vol. 17: 213 -227.
- MCKAY, L. (2003): «Women Asylum Seekers in Australia: Discrimination and the Migration Legislation Amendment Act [N°6] 2001 (CTH)», *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, n° 2: 439 - 466.
- MERINO SANCHO, V. (2012): *Tratamiento jurídico de las demandas de asilo por violencia contra las mujeres en el ordenamiento jurídico español: perspectivas y prospectivas*. Cizur Menor: Civitas Aranzadi Thomson Reuters.
- MUSALO, K. (2003): «Revisiting Social Group and Nexus in Gender Asylum Claims: A Unifying Rationale for Evolving Jurisprudence», *DePaul Law Review*, Vol. 52, n°5: 777 – 808.



- MUSALO, K.: (2010) «A Short History of Gender Asylum in the United States: Resistance and Ambivalence May Very Slowly be Inching Towards Recognition of Women's Claims», *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, n°2: 46 - 63.
- NARAYAN, U. (1997): *Dislocating Cultures. Identities, Traditions, and Third-World Feminism*. New York: Routledge.
- OOSTERVERLD, V. (1996): «Canadian Guidelines on Gender-Related Persecution», *International Journal of Refugee Law*, Vol. 8, n° 4: 569 - 596.
- OXFORD, C. (2005): «Protectors and Victims in the Gender Regime of Asylum», *NWSA (National Women's Studies Association) Journal*, Vol. 17, n°3: 18 - 38.
- PEERS, S. (2006): «From Black Market to Constitution: The Development of the Institutional Framework for EC Immigration and Asylum Law», en Peers, S. y Rogers, N. (ed.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers. Immigration and Asylum Policy in Europe, pp. 19 - 46.
- PENDO BERKOWITZ, N. (2006): «Gender and Asylum Law», en Peers, S. y Rogers, N. (ed.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers. Immigration and Asylum Policy in Europe, pp. 540 - 570.
- ROBERTS, A. (1998): «More Refugees, less Asylum: A Regimen in Transformation», *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, n°4: 375 - 395.
- ROBERTS, A. (2002): «Gender and Refugee Law», *Australian Yearbook of International Law*, Vol. 22: 159 - 199.
- SKRAN, C. (1992): «The International Refugee Regime: The Historical and Contemporary Context of International Responses to Asylum Problems», en Loescher, G. (ed.), *Refugees and the Asylum Dilemma in the West*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, pp. 8 - 35.
- SPIJKERBOER, T. (2000): *Gender and Refugee Status*. Aldershot: Ashgate
- TUITT, P. (1999): «Rethinking the refugee concept», en Nicholson, Frances y Twoney, Patrick (ed.). *Refugee Rights and Realities*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 106 - 118.
- VOLPP, L. (2003): «On Culture, Diference, and Domestic Violence», *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law*, Vol. 11, n°2: 393 - 400.



¿La crisis de los refugiados? Consecuencias humanas de las políticas de asilo europeas

Juan Pablo Aris Escarcena

PhD. en Antropología de la Universidad de Sevilla

(contratado en el marco del V Plan Propio de Investigación de la US)

jparisesarcena@hotmail.com

Fecha de recepción: 15/04/2016

Fecha de aceptación: 30/07/2016

Sumario

1. Introducción.
2. ¿Por qué «crisis de los refugiados»?
3. El campamento de Katsikas, características y desarrollo social.
 - 3.1. Población y diversidad étnica y nacional en Katsikas.
 - 3.2. Llegada y recepción en Katsikas.
 - 3.3. Insurrección colectiva y reivindicación social en Katsikas.
4. Bibliografía.

RESUMEN

La situación de las personas exiliadas en Europa no es, ni mucho menos, una cuestión de compasión humanitaria o bondad hacia ellas. A través de la descripción analítica de la situación de los exiliados en el campamento oficial de Katsikas, en Grecia continental, intentaremos señalar los desafíos que esta situación hace surgir para la construcción y reproducción de Europa en tanto una institución política que asegure y promocióne las libertades civiles y los derechos humanos en su seno.

Palabras clave:

Exiliados, Refugiados, Campamento, Grecia, Derechos Humanos.

ABSTRACT

The situation of exiled persons in Europe is not a matter of human compassion and good will. Through the analytical description of the condition of exiled persons in Katsikas Camp, in continental Greece, we will point out the challenges arising from this situation to the construction and reproduction of Europe as a political institution ensuring and promoting civil freedom and human rights.



Key words:

Exiled, Refugees, Camp, Greece, Human Rights.

1 INTRODUCCIÓN

La llamada «crisis de los refugiados» es sin duda un hecho histórico de primer orden que afecta de manera decisiva la construcción y el proyecto de la Unión Europea a todos los niveles, especialmente en la construcción de los imaginarios colectivos. En el presente artículo intentaré analizar la situación de las personas en desplazamiento forzado en el territorio de la Unión Europea, tomando como estudio de caso central la cotidianeidad de las personas exiliadas que se encuentran en Katsikas, uno de los campamentos oficiales de Grecia continental.

Mi objetivo será doble: 1) señalar las bases estructurales de la lógica gubernamental que define la situación de las personas exiliadas. 2) El impacto de la representación en la creación e intersección de los paisajes y en definitiva de una imaginación social sobre el fenómeno (Appadurai, 2003). Para alcanzar este primer objetivo pondremos en cuestión la definición misma de este proceso histórico y su proyección. En segundo lugar, explicaremos la cotidianeidad de los llamados refugiados y propondremos conclusiones sobre las implicaciones que tiene esta lógica sobre las personas exiliadas y sus vidas, tomándolos como actrices⁽¹⁾ en el proceso de construcción social de la realidad (Berger & Luckmann, 1976).

El ejercicio de la ciudadanía, «el derecho a tener derechos» según la expresión clásica de Hannah Arendt (Arendt, 2006)⁽²⁾, es más necesario que nunca para buscar una salida a esta situación y se (re)active el continuo y necesario proceso de «democratización» de la democracia (Balibar, 2010). Partiendo de esta base teórica intentaremos señalar las consecuencias sobre los seres humanos de esta limitación securitaria de los derechos, en particular del derecho a tener asilo.

2 ¿POR QUÉ «CRISIS DE LOS REFUGIADOS»?

La definición de la situación de las personas exiliadas en Europa como «crisis de los refugiados», una definición que es compartida por los *mass me-*

(1) Por decisión personal y con el objeto de reivindicación política usaré indistintamente el plural femenino o masculino para el plural general; si quisiera referirme a un colectivo y a su especificidad por razones de sexo-género señalaré explícitamente este carácter. Sigo el ejemplo de Paz Moreno Feliu, quién evita así la duplicación (actrices y actores, en este caso), y el uso de la @ como medio de representación conjunto.

(2) La obra se publicó originalmente en 1973.

dia, por las instituciones europeas y nacionales, y por multitud de organizaciones, que incluyen a la propia ACNUR, que ha incorporado la «emergencia europea»⁽³⁾ entre sus principales ámbitos de acción. Proponemos una reflexión crítica, en el sentido kantiano del término como análisis racional, libre y público, que otorgue mayor importancia a los efectos que tiene esta definición sobre la interpretación de la realidad social, en la sociología espontánea (Bourdieu, Chamboredon, & Passeron, 2002).

Entrando en la definición de este momento histórico, y en orden inverso, la representación de estas personas como «refugiados» es, cuanto menos, problemática por varias razones. Teniendo en cuenta la situación que afrontan muchos, el «no reconocimiento» de sus derechos como refugiados, el uso de esta designación oculta la exclusión real que muchas personas sufren. Oculta la exclusión de una protección internacional, pero también oculta la exclusión directa de muchas personas a las que les es negada la posibilidad siquiera de solicitar el asilo, y oculta el incumplimiento de toda la normativa internacional del derecho de asilo que nació desde Convención de Ginebra. Nos recuerda que, frente a la concepción ontológica del refugiado la posibilidad de ejercer el derecho al asilo y a la protección internacional es una cuestión política.

El ejemplo obligatorio de este ocultamiento es el Plan de Acción conjunto de la UE-Turquía; caracterizado por la deportación masiva de personas al país vecino (toda persona que alcance las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 sería enviada a Turquía), este «acuerdo» viola el principio de no devolución (la prohibición de repatriar a un solicitante de asilo), el principio de no transferencia de las obligaciones internacionales (las obligaciones legales de un país no pueden ser derivadas, rentadas o vendidas a otro), viola el mismo reconocimiento del «derecho a tener derechos» (Arendt, 2006). Turquía mantiene la delimitación territorial originaria que ratificó para su aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 [Art.1, 2, b)], donde el estatuto de refugiado se restringía a las personas ciudadanas de países europeos que buscaban protección internacional tras la II Guerra Mundial. Así, con este pacto, la UE confina a personas exiliadas que ontológicamente podrían ser consideradas refugiadas en un estado en el que no pueden acceder más que a una protección temporal, limitada a un año (renovable en tanto duro el conflicto bélico pero no más allá).

Es por esto que citábamos la clásica expresión de Hannah Arendt, porque existe una exclusión directa del ejercicio de los derechos de asilo. La concepción *ius naturalista* del derecho al asilo se ve contestada por la gestión política sobre la peor situación de personas en desplazamiento forzado tras la II Gue-

(3) <http://www.unhcr.org/europe-emergency.html> (última consulta 15/06/2016).

rra Mundial, una gestión que genera enormes cuotas de sufrimiento a las personas exiliadas y que rompe con los principios de no discriminación por raza, nacionalidad, opinión política o creencias religiosas⁽⁴⁾.

Por otra parte, el uso indiscriminado y no matizado del término–categoría «refugiado» mezcla en un magma indiferenciable a los distintos colectivos de personas que sufren un desplazamiento forzado y que han intentado obtener protección en territorio europeo. Al mismo tiempo distingue entre solo dos grupos: refugiados frente (in)migrantes. Estas dos operaciones, (1) la homogeneización de todos los refugiados y (2) la construcción de una distinción radical entre refugiados y migrantes, crea una red de significados y propone elementos para una imaginación social de la realidad. Parte de la identificación de los «refugiados» con los huidos de una guerra, de una «crisis», perfectamente limitable en el tiempo y el espacio, la guerra en Siria... pero no habla de los refugiados sirios, solo de refugiados, ocultando la situación de ciudadanos eritreos o procedentes de Yemen, quienes sufren una guerra sustentada por armas europeas⁽⁵⁾, y que a los que se les niega la posibilidad de solicitar asilo. Se vincula así un «derecho humano», la posibilidad de buscar la protección internacional y, más básico aún, la salida del territorio del propio estado, a un «derecho ciudadano» como es la posesión de la nacionalidad siria. Esto no hace sino agravar la confusión denunciada por Kymlicka entre estos dos derechos, que deviene en una trasposición efectiva por la que los derechos humanos solo se cumplen en tanto derechos del ciudadano (Kymlicka, 2006), con las consecuencias para las personas a las que no se les reconocen. Por otra parte, la neta diferenciación entre refugiadas y migrantes permite, al mismo tiempo que se hace un llamamiento a una reacción «humanitaria» (Ticktin, 2015) frente a esta «crisis», se proponen medidas políticas, sobre todo el endurecimiento de los controles de las fronteras exteriores de la UE, que agravan los peligros para las vidas de las personas que se encuentran en la situación de tránsito y exilio. Esta diferenciación creada entre la refugiada y la (in)migrante es peligrosa como el profesor Javier de Lucas (De Lucas, 2015) ha señalado repetidamente en distintos foros.

Además este proceso histórico es descrito como un suceso, como un hecho, como una «crisis». Suprime el carácter procesual, diacrónico y su vinculación con profundas dinámicas estructurales europeas y globales, ocultadas por una fachada de coyunturalidad, como un colapso impredecible. Pero un análisis más profundo no permite hablar de un «problema coyuntural». Históricamen-

(4) Países como Hungría, Eslovaquia, Rumanía o Polonia se han hecho tristemente por negarse a aceptar a refugiados musulmanes... Mientras, el PKK, el Partido Comunista Kurdo, es considerado como una de las organizaciones terroristas en la lista de la UE, excluyendo a sus miembros de una potencial solicitud de protección internacional.

(5) http://www.eldiario.es/theguardian/nadie-Reino-Unido-guerra-Yemen_0_478402756.html

te la «guerra civil»⁽⁶⁾ en Siria arrancó en 2011 y el conflicto se ha enquistado hasta hoy, destruyendo gran parte de las estructuras materiales y sociales, con gravísimas consecuencias humanas, y sin un final previsible. En la misma línea histórica, todos los movimientos de personas exiliadas en búsqueda de protección internacional a nivel mundial ha ido en aumento; las estadísticas de ACNUR⁽⁷⁾ son claras y nos muestran como la existencia de un gran contingente de personas en desplazamiento forzado es cada vez más un rasgo estructural de nuestra «modernidad desbordada»⁽⁸⁾ (Appadurai, 2003).

Esta representación (sincrónica, coyuntural e imprevisible) se hace extensible además a la gestión política de la situación. La propia planificación gubernamental para hacer frente a este proceso es mostrada en clave de «respuesta de emergencia» por parte de una Unión Europea y unos Estados miembros «desbordados» por la magnitud de la situación. Pero la planificación política en relación a la llegada de exiliados comenzó con anterioridad, y tanto la actuación política como la lógica que ha regido este proceso se inscriben en la historia de la construcción europea, en el marcado perfil securitario de su aproximación y gestión de los flujos de personas migrantes y de las fronteras exteriores (Rigo, 2007). Esto forma parte, como decimos, del propio proceso de construcción de la Unión Europea, como un ente institucional y político distinto (Delanty & Rumford, 2005) de los modernos estados-nación (Anderson, 1997; Gellner, 1994), desde hace tiempo en crisis (Martín Díaz et al., 1998). Es en el nacimiento de este nuevo sujeto donde el control sobre la población, las fronteras, el enfoque securitario, y las nuevas formas de exclusión se articulan más allá y más acá de la ciudadanía.

Los exiliados son sujetos del proceso histórico que debemos comprender para una interpretación de la realidad por encima de simplificaciones, siendo el análisis social una de las herramientas más útiles para una transformación social eficiente y planificada, a lo que aspira en sí misma toda propuesta de gestión de los flujos migratorios. Quiero describir y analizar ahora, por tanto, las consecuencias que este proceso tiene, no para los países europeos ni para las poblaciones de ciudadanos europeos⁽⁹⁾, sino para las exiliadas, para las personas que realmente se hallan en una situación crítica en muchos sentidos.

(6) No tengo espacio para profundizar sobre la exculpación que supone la interpretación de la guerra en Siria como un fenómeno «civil».

(7) <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> o <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/> (consultados última vez 15/06/2016)

(8) Que podríamos definir de una manera muy esquemática (tal vez simplificadora de la gran riqueza de esta propuesta del antropólogo cultural indio Arjun Appadurai) como el «ahora global» marcado por la gran dislocación de los procesos construcción de las identidades colectivas respecto a los lugares de la modernidad clásica, sustituidos por «paisajes» (*scapes*) en esos procesos de imaginación colectiva.

(9) Que son también numerosas y merecen atención, si bien no podemos ofrecérsela en este caso.

3 EL CAMPAMENTO DE KATSIKAS, CARACTERÍSTICAS Y DESARROLLO SOCIAL

El campamento de Katsikas⁽¹⁰⁾ se encuentra en la región del Epiro, en la unidad de Ioannina. El campamento recibe el nombre del pueblo junto al que se encuentra. Allí pude realizar entre los meses de abril y mayo de 2016 un trabajo de campo vinculado a mi investigación doctoral a la par que asistencia humanitaria. Este caso es significativo también por su representatividad de los campamentos oficiales de recepción en la Grecia continental, por su desarrollo paralelo y sus similitudes de organización con otros muchos campos.

Los residentes en Katsikas son personas exiliadas que llegaron a alguna de las islas jónicas en el lapso de tiempo entre finales de octubre cuando se produjo el anuncio por parte de Alemania del retorno a la aplicación del reglamento Dublín III y el cierre de las fronteras del corredor de los Balcanes hacia Europa central; y la entrada en vigor del plan de acción conjunto entre UE-Turquía, a partir del cual las llegadas de personas exiliadas se han detenido por la intensificación de la vigilancia marítima de los signatarios (y con la colaboración de la OTAN), en marzo de 2016⁽¹¹⁾. Una vez llegados a las islas griegas estos corrieron mejor suerte que los internados en el centro de Moria, en la isla de Lesbos, que se convirtió en un centro de detención tras la entrada en vigor del pacto entre EU-Turquía el 20 de marzo de 2016, día en el que también se creó el campamento de Katsikas. Los llegados a otras islas evitaron ser recluidos allí y fueron trasladados a Grecia continental, al puerto de El Pireo; de hecho se los trasladó en las líneas de ferris pagándose los refugiados mismos su billete de traslado. Desde allí, donde a finales de abril todavía quedaban unas dos mil personas, el gobierno griego los trasladó a los campos oficiales de acogida.

3.1. Población y diversidad étnica y nacional en Katsikas

La composición de la población de Katsikas se caracteriza por su diversidad y puede ser catalogada siguiendo distintos principios. En primer lugar hablaremos de la composición por grupos familiares (o por la ausencia de estos), posteriormente nos referiremos a la más compleja división por identidades étnicas y nacionales.

Designaremos a los distintos grupos que inician el viaje y llegaron a Katsikas como «unidades familiares». Elegimos esta terminología frente a la de

(10) No puedo dejar de agradecerles el apoyo y su amistad a María Peñalosa y Berta de la Dehesa, referencias allí como personas.

(11) Si la fecha a partir de la que se devolvería a los llegados a las islas griegas a Turquía es el 20 de Marzo de 2016, la vigilancia de los estrechos entre estas islas y la costa turca precedieron dicha fecha.

«unidades domésticas» porque permite mayor precisión al definir las tipologías y porque evita la confusión entre personas que en un determinado momento pueden convivir en un mismo espacio «doméstico» de aquellos grupos que, en origen, tenían un proyecto común de exilio. Con el paso del tiempo y por la convivencia en distintos lugares del trayecto migratorio algunas de estas «unidades familiares» independientes pueden acabar convirtiéndose en una única «unidad doméstica», no solo para la organización de su cotidianidad en estos lugares, sino también en lo que supone una auténtica transformación del eje vital de muchas personas cuya unión deviene en la proyección conjunta del viaje, para nadie concluso en Katsikas, hacia la nueva vida buscada. Esto es importante señalarlo porque las aspiraciones sociales de estas personas, esperanzas y objetivos, se acaban entrelazando mutuamente y suponen el principal apoyo en la búsqueda sostenida de los mismos ante las enormes dificultades materiales y el desaliento emocional por la continua situación de suspenso e indefinición política y administrativa en la que se encuentran.

Desde el punto de vista técnico el análisis de las unidades familiares es más claro en tanto que es justamente el criterio tanto de las organizaciones humanitarias y públicas griegas, como de la propia legislación europea y los Estados miembros. La familia es junto a la concesión de documentos oficiales para el tránsito dentro del espacio europeo, el principal criterio de organización y «distribución» de las responsabilidades de los Estados miembros en relación los solicitantes de protección internacional en el Reglamento (UE) 604/2013 (Dublín III). En este caso concreto, las organizaciones Olvidados y Light House Relief se hicieron cargo de un censo pormenorizado de las personas que vivían en Katsikas siguiendo justamente este criterio; además del censo, útil para las organizaciones humanitarias y para las fuerzas de seguridad griegas que lo asumieron rápidamente, se entregó una tarjeta identificativa a cada unidad familiar. En dicha tarjeta se hacía constar un titular (generalmente un hombre), su nacionalidad, la lengua que hablaba, y el número de componentes de la familia desglosados por género y edad. La tarjeta identificativa se convirtió en la «cartilla de racionamiento» empleada por todos: el reparto de ropa se hizo a través de la misma, de productos de higiene, incluso de las comidas proporcionadas oficialmente usaba las tarjetas como referencia para entregar un número de raciones a cada solicitante. Esto generó también un problema práctico puesto que el control de la tarjeta podía convertirse en un elemento de coerción⁽¹²⁾.

(12) Las coerciones podían ser de muchos tipos: coerción en el seno familiar, pues sin la tarjeta no se podía acceder a los repartos (de alimentos por ejemplo). Coerción por parte de la policía, que podían sustraer y no devolver por un tiempo la tarjeta como castigo. Coerción por parte del ejército, que si encontraba a alguien que hubiera abandonado el campamento en posesión de la tarjeta podía acusarlo de estancia irregular en el país por haber abandonado su plaza en u centro de recepción oficial (por esto las tarjetas se tiraban si se quería abandonar el campamento).

Dentro de las unidades familiares destacan las familias independientes, que representan el 72% de las unidades familiares censadas⁽¹³⁾. Sería complicado establecer una subdivisión precisa dentro de las mismas familias independientes, porque dependería notablemente de los factores a los que le diéramos mayor peso sociológico: familias de dos generaciones (madres-hijas) diferenciadas de aquellas que contaban con tres generaciones (abuelas-madres-hijas); familias nucleares con vínculos familiares directos con otra familia nuclear, frente a otras con vínculos familiares directos con una persona sola, sin otros vínculos; etc. La mayoría eran familias independientes monógamas o familias nucleares elementales.

Otro caso importante es el de las familias monoparentales: la inmensa mayoría eran familias formadas por una madre y sus hijos. Este subgrupo se constituía en uno de los más vulnerables a las dificultades materiales y sociales. La existencia de un nutrido grupo de madres con sus hijos es fruto de la estrategia básica en estos procesos migratorios, en los que el padre de familia inicia primero el viaje al exilio y, una vez asentado, avisa al resto para que partan en pos de una reagrupación con un destino ya concreto. Sin embargo, con el cierre estricto de las fronteras desde finales de octubre del 2015 (cuando Alemania anunció que aplicaría la reglamentación del sistema de Dublín a todo nuevo llegado) ha sido imposible la reagrupación autónoma de estas familias, con la consecuencia de mantener separadas familias por meses y que todavía tendrán que esperar hasta poder ser reagrupadas, por la vía burocrática y oficial, como les corresponde por derecho si se le reconoce la condición de refugiado al pionero padre de familia.

Estas mujeres que solas deben hacerse cargo de sus hijos durante el viaje-exilio se contraponen con el todavía nutrido grupo de personas solas que se encuentran en el campamento. El 28% restante de las unidades familiares son personas solas. Por lo descrito anteriormente son muy pocas las «mujeres solas», pues suele ser suya la responsabilidad y difícil tarea de llevar a los hijos al exilio. Los rarísimos casos, 6 casos entre 1500 personas que llegó a haber y unas 339 unidades familiares definidas, de mujeres sin ningún familiar respondían a dos situaciones: o bien eran chicas muy jóvenes que habían decidido salir del país por su cuenta, o al contrario eran mujeres de avanzada edad que no tenían familia viviendo con ellas durante la guerra. Existía, a diferencia, una gran cantidad de hombres solos. Como he intentado explicar su viaje supone en muchos casos el inicio del exilio familiar. Además esto responde a una presión, a una persecución siendo más específicos: el gobierno de Al-Asad

(13) Los datos proceden del censo realizado por las ONG con las que colaboré, Olvidados y Light House Relief, a las que les agradezco haberme dado acceso.

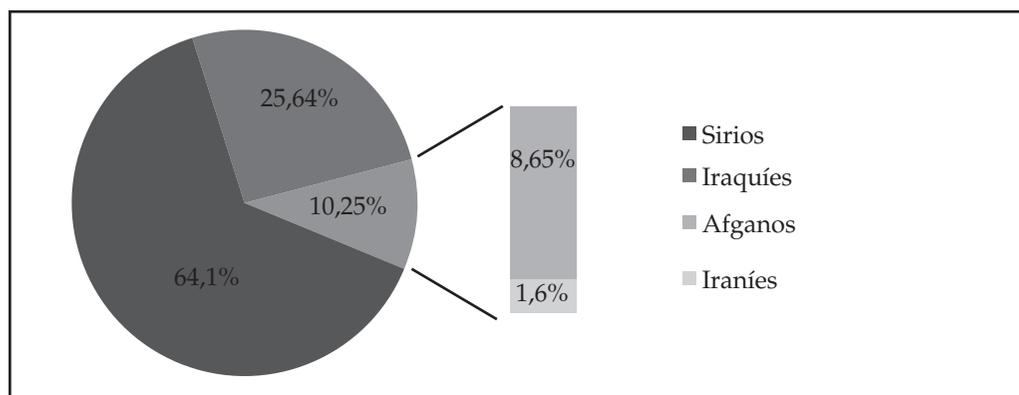
intentó aumentar su capacidad militar, modificando la legislación referente al servicio militar obligatorio por la que los hombres debían pasar a cumplir un servicio de seis años en lugar del acostumbrado año y medio. Ante la llamada a filas se presentaba una muy difícil elección, ir a combatir a una guerra fratricida o huir ante la esperable represalia por parte del estado⁽¹⁴⁾. Esta es una de las principales causas de huida, como señalaban distintos hombres que declaraban que ellos no querían matar, no querían participar en una guerra, menos entre hermanos, y que no se sentían como criminales por huir, sino todo lo contrario.

La gran diferenciación entre colectivos venía definida por las comunidades étnico-nacionales de pertenencia.

La distribución de nacionalidades entre las unidades familiares es bastante desigual. Dos grupos eran claramente mayoritarios, los iraquíes y los sirios, y existían otros dos minoritarios, o uno minoritario, los afganos, y otro marginal, los iraníes, compuestos solo por 5 unidades familiares de las que 4 correspondían a hombres jóvenes solos.

Esta distribución no es, sin embargo, definitiva por si misma de la división colectiva en el campo. La población kurda era muy importante, alcanzando algo más del 40% de las unidades familiares censadas en Katsikas. Los kurdos provenían de los estados-nación mayoritarios, siendo particularmente reseñable que entre los iraquíes la inmensa mayoría eran étnicamente kurdos. Esto coincidía además con el recorrido más común de los kurdos exiliados desde Siria, que pasaban primero a Irak para posteriormente emprender el

Gráfico 1. Distribución unidades familiares según estado de procedencia



Gráfica propia. Situación a finales de Abril a partir del censo realizado por las ONG.

(14) Esto se percibe, también, en la inexistencia de hombres ancianos que hayan iniciado su viaje solos.

viaje a través de Turquía. También había comunidades étnicas tajik y farsi [los farsi podrían considerarse como un grupo kurdo específico, marcados por las políticas asimilacionistas de Irán (Stavenhagen, 2000)] , pero eran muy minoritarios. Justamente porque son las personas de estas minorías étnicas las que llegan al exilio provenientes de los estados-nación menos representados: todos los iraníes y afganos eran tajik o farsi.

La combinación de ambos factores sí resulta explicativa para entender la distribución socio-espacial en el campamento de Katsikas y la organización de distintas subcomunidades. La identidad étnica prima sobre la étnico-nacional en este caso, creándose una separación entre los árabes, los kurdos y los farsi. Esta separación implicaba un reparto del propio campamento en tres partes: la delantera, vecina a la entrada, a las autoridades y a los puntos de asistencia y reparto de bienes fue ocupada por la población árabe-siria; la parte posterior del campamento, peor equipada pero con buenas condiciones por la existencia todavía de una zonas de pasto cercanas a las tiendas y otras tras las vallas del campamento (abiertas por distintos puntos), era la zona kurda; al norte del campamento, como un apéndice de estas dos zonas mayores, estaba la población farsi, afgana e iraní.

Sin embargo este esquema básico no era cumplido como una regla inquebrantable. Había familias que preferían moverse a zonas diferentes, la zona de separación entre la población kurda y la árabe era un lugar para ambas, habiendo miembros de ambos grupos viviendo vecinos; las personas solas se juntaban para crear pequeñas unidades domésticas y de ayuda mutua, en algunas de las cuales se mezclaban personas de distinta procedencia y adscripción étnica. Además los kurdos estaban divididos internamente dependiendo de su procedencia. Al ser una comunidad étnica no respaldada por un estado-nación (sino siendo reprimidos en múltiples estados nación) no existe una comunidad lingüística kurda homogénea, siendo muy difícil en algunos casos la comunicación entre kurdos de distintas regiones geográficas.

Las diferencias étnicas no suponían un problema directo. Ya hemos mencionado como existían grupos donde las distintas etnias y nacionalidades se mezclaban en proyectos de ayuda mutua. Sin embargo la represión étnica hacia los kurdos era todavía evidente en el campamento, en los patrones de comportamiento de los propios kurdos y de los sirios-árabes, en distintos ámbitos de la vida social. La consecuencia más básica es que los kurdos se mantenían alejados de las autoridades, como se plasmaba en la propia distribución espacial del campamento. En muchas actuaciones de distribuciones por parte de las organizaciones o de las instituciones (de ropa, de alimentos, de bienes para la higiene, etc.) existía el miedo a ser excluidos por ser kurdos frente a los

árabes, lo que llevaba a esta comunidad a una posición fuertemente reivindicativa. Una de las consecuencias más impactantes para muchas voluntarias era la negativa de muchos niños pequeños a jugar en grupos mixtos.

3.2. Llegada y recepción en Katsikas

El primer problema de las personas que se encuentra en Katsikas fue su llegada al territorio europeo. Ante la imposibilidad de entrar por las vías legales, por la dificultad de obtener un visado para un viaje a Europa (sobre todo desde un país en guerra), la mayoría tuvieron que atravesar alguno de los estrechos que separan las costas de la península anatólica de las islas jónicas como Quíos, a donde llegaron muchos de los que acabarían siendo residentes en Katsikas. Los problemas de este viaje son múltiples. En primer lugar está el elevado coste del viaje, por el que solían pedir una media de 700-1000 euros por persona, lo cual es difícil de satisfacer por las familias y/o por aquellas personas que quedaron desposeídas al salir del país. Estas personas podían encontrarse en una situación precaria previamente o no, puesto que muchas habían visto como todo su hogar se reducía a escombros y muchos (jóvenes en su mayoría) habían decidido dejar todas o gran parte de sus posesiones a la familia que dejaban tras de sí cuando fueron forzados a huir. Para quienes no habían podido disponer de o no tenían ahorros suficientes para afrontar este periplo su única solución fue pasar un período de tiempo en alguna ciudad turca (generalmente Estambul, aunque también en otras como Esmirna) para trabajar con el objetivo de ahorrar suficiente dinero para pagar su pasaje. Esta situación implica la creación de toda una red y una economía sumergida que se sostiene y vive de la imposibilidad de las exiliadas de obtener un tránsito seguro. Estas redes sin embargo distan muchas veces de ser organizaciones criminales sólidas, en tanto que surgen fruto de la improvisación en un país como Turquía donde existe un amplio sector de economía sumergida y donde la población tiene particulares dificultades por la desocupación y falta de oportunidades laborales; esto ha sido estudiado en otros contextos con un mayor recorrido histórico (Traoré & Le Dantec, 2014). Un claro ejemplo de esto es la explotación que hacen de exiliados que no poseen suficientes recursos para pagar su pasaje (a pesar de haber estado ahorrando durante varios meses es difícil alcanzar la cantidad requerida): se los integra en las redes de captación de potenciales clientes para este tipo de travesías (otros exiliados) o en otras funciones con la única contrapartida de abaratarles el viaje. En casos extremos, ante la falta de recursos para pagar el viaje, algunos exiliados han debido ser capitanes de sus propias embarcaciones, lo cual suponía un grave riesgo tanto para ellos mismos como para todas las personas que viajaban en dicha embarcación.

En segundo lugar, llegados a las distintas islas griegas vecinas a las costas turcas, la policía griega les otorgó el único documento con validez oficial para atestiguar su llegada al país en forma de «nota policial», donde se recoge exclusivamente su identidad y su fecha de llegada, y cuya validez oficial es de seis meses. Este documento es el único registro que se ha realizado por parte de una autoridad y durante el mismo no se dio a las personas exiliadas la posibilidad de solicitar protección internacional; dándose por hecho que las personas que llegaban allí buscaban todas ser incluidas en este proceso se suprimió esta vía y con ello la capacidad de ejercer este derecho a la llegada al estado griego. Esto ocasionó un problema material y otro teórico-práctico. El problema material básico ha sido el retraso de todo el proceso. Solo a finales de mayo (del día 31) comenzó una fase de pre-registro de solicitantes de asilo en los dos focos principales, El Pireo/Atenas y Tesalónica; esto se justificó desde el gobierno griego por la incapacidad material de recoger las solicitudes por falta de personal y presupuesto para dotar a los equipos. Posteriormente estos dos equipos del Servicio de Asilo Griego se subdividirán en cuatro para el pre-registro en las regiones más pequeñas (como la región del Epiro, donde Katsikas será el centro principal). Solo este proceso preliminar durará según las expectativas del ejecutivo hasta finales de julio, a partir de cuando se comenzarán a realizar las entrevistas para el registro formal de las solicitudes de asilo y el proceso de resolución sobre las mismas. Estas fechas no han sido publicadas hasta la tercera semana de mayo de 2016; por lo cual este episodio que podría entenderse benévolamente como un «pequeño desajuste burocrático» ha supuesto toda una experiencia angustiosa y traumática para las personas exiliadas que no tuvieron ninguna información sobre cuándo resolverían su situación, condenadas a una espera sin límite anunciado. El problema teórico-práctico es enorme, pues afecta tanto a estas personas exiliadas como a la manera en la que nuestras sociedades articulan el ejercicio de los derechos: la decisión del ejecutivo griego supuso que, ante la imposibilidad⁽¹⁵⁾ de ofrecer una vía administrativa para el ejercicio de un derecho reconocido a todas las personas exiliadas su decisión fue que nadie ejerciera tal derecho. Esto tiene un importante efecto disruptivo sobre nuestra propia sociedad (De Lucas, 2015), puesto que si bien una libertad (de acuerdo con la formulación de teóricos del derecho liberales como J. Rawls) debe implicar una regulación/limitación, la restricción nunca debe suponer una negación total so pena de que quede en cuestión la propia legitimidad de nuestra sociedad como proyecto democrático (Rancière, 2007), como proyecto de estado de derecho(s humanos) (Balibar, 2003).

(15) Que podemos suponerle pensando que no actuasen con mala fe y/o con la voluntad de crear esta agónica situación de espera indefinida.

Una vez llegadas a Katsikas las personas exiliadas vieron aseguradas sus necesidades materiales básicas como seres vivos, pero sin ninguna asistencia más allá de esta dimensión puramente material y física.

El ejército heleno asumió en primer lugar todas las funciones logísticas básicas: preparación del terreno, montado de tiendas, instalación eléctrica y de iluminación, la asistencia médica, instalación de las duchas, creación de una cocina y reparto de dos raciones diarias de comida (almuerzo y cena). Otros servicios, como la instalación y el mantenimiento de sanitarios fueron externalizados; el otro gran servicio externalizado fue, ya cuando el campo estaba en funcionamiento, la restauración, para la que se contrató a un catering de Corinto. Con ello se externalizaron las dos principales necesidades fisiológicas de las personas de Katsikas, la comida y los servicios higiénicos⁽¹⁶⁾.

Las instalaciones para satisfacer las necesidades materiales eran escasas, teniendo en cuenta que la ocupación máxima del campamento fue de unas 1.500 personas (a finales de abril esta cifra había caído hasta poco más de mil por el continuo abandono del campamento de personas que preferían intentar cruzar las fronteras o intentar ir a algún otro campamento donde las condiciones fueran mejores)⁽¹⁷⁾. Los sanitarios eran una treintena⁽¹⁸⁾, había dos barracas para las ocho duchas que disponían de agua caliente, las fuentes de agua eran una veintena y no tenían instalaciones de desagüe o recogida del agua que caía, lo que provocaba el estancamiento de aguas junto a las fuentes convirtiéndolas en un foco de infecciones potenciales y en un caldo perfecto para la propagación de mosquitos y parásitos. Todas estas instalaciones se distribuían en el perímetro alrededor del campamento, junto a los contenedores de basura plásticos y a la valla que demarcaba los límites del campo. La distribución de los mismos, todos juntos en el perímetro, provocaba que el fallo o avería en cualquiera de ellos desembocara en un problema general: las aguas estancadas de las fuentes se mezclaban con las aguas fecales de los depósitos de los sanitarios si estos tenían una fuga o se caían, el hedor de los contenedores plásticos expuestos al sol atraía a los insectos, etc. Además a esto se suma que la asistencia médica era muy deficitaria, consistiendo en dos visitas semanales de un médico.

Todas las deficiencias en los servicios intentaban suplirse a través del trabajo de las organizaciones humanitarias y el trabajo de los voluntarios, desde para la limpieza del campamento a la asistencia sanitaria, pasando por la ca-

(16) Los servicios higiénicos solo se externalizaron parcialmente, a través de la contratación de la empresa TOI TOI & DIXI para la instalación y el mantenimiento de los sanitarios en el campamento. Las duchas fueron instaladas directamente por el ejército.

(17) Una valoración que no dependía de las condiciones materiales únicamente: encontrarse con amigos, con otras familias, mayor presencia de personas de su comunidad étnica o religiosa, etc. Eran algunas de las motivaciones.

(18) El número de sanitarios creció hasta superar los 80 en julio de 2016.

nalización y saneamiento de aguas. Muchas de estas deficiencias no se justificaban por una falta de recursos materiales directos, si no por una organización de los campos en función de las necesidades exclusivamente de «supervivencia». La preparación del terreno nos permite ilustrar esta situación: cuando se inauguró el campamento la zona era un pastizal para el ganado vacuno. Para evitar los problemas de inundaciones (en una lluvia de alta pluviosidad) la solución que encontró el ejército fue la distribución por todo el terreno de piedras a modo de grava pero de un tamaño entre 3-10 centímetros de diámetro. Las piedras sin embargo no evitaban que la inundación se produjera los días de lluvia intensa, solo evitaba que el terreno se convirtiera en un barrizal; y el precio a pagar era la dificultad cotidiana para caminar y las heridas que niños (y algún anciano) se hicieron al caer. Pero lo más importante es que con la misma maquinaria utilizada para esta operación se pudo haber realizado una canalización, aunque fuera provisional, para las aguas del campamento y sin embargo nunca se hizo, incluso ante las reiteradas peticiones de varias voluntarias a través de las distintas organizaciones.

Las necesidades sociales y las especificidades culturales no se tuvieron en cuenta a la hora de diseñar la organización del campamento ni la respuesta a las necesidades humanas de las personas, algo que debería ser prioritario a fin de proceder con un auténtico respeto a los derechos fundamentales dentro de la Unión Europea, como exige la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁽¹⁹⁾ en pro del respeto a la dignidad.

Podemos ilustrar este sesgo con varios ejemplos: la cocina y la comida como una de las actividades socioculturalmente más marcada no se organizó de una manera respetuosa en muchos casos. En primer lugar porque la mayoría de los grupos familiares deseaban poder preparar ellos mismos sus alimentos, y no que les proveyeran de unas raciones ya hechas. Una de las grandes demandas de las personas de Katsikas a las organizaciones humanitarias era la distribución de aperos para la preparación de alimentos o bebidas (principalmente teteras); muchos gastaban parte de sus limitados⁽²⁰⁾ recursos en comprar pequeñas sartenes, ollas y alimentos para poder preparar su propia comida. Esto se suma, en segundo lugar, a los problemas propios de la distribución de alimentos. Durante el período en el que el ejército repartía las raciones hubo quejas porque se decía que les engañaban y que los pequeños trozos de carne eran de cerdo, algo negado por las autoridades pero que provocó fuertes rechazos a comer ciertas comidas por parte de los distintos grupos musulmanes. Cuando esta labor se delegó en una empresa privada las reclamaciones se ba-

(19) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3AI33501> (15/06/2016)

(20) Los recursos de aquellos que permanecían eran, por fuerza, limitados. La mayoría buscaba proseguir con un tránsito que sabían podían realizar por el pago de sumas de dinero que ascendían a los 2000 € por persona para cruzar la ruta de los Balcanes.

saban en la calidad del producto y en la ausencia total de carne; era habitual ver a lo largo del campamento volcadas las pequeñas bandejas en las que se les entregaban las raciones, incluso algún día especialmente contestado se podían ver muchas volcadas en la puerta de la barraca donde se repartían. Esta distribución además solo aseguraba dos comidas diarias. En definitiva, no se pensó que lo importante no era la comida, sino alimentarse.

La instalación y el mantenimiento de sanitarios fueron contratados a la empresa TOI TOI & DIXI., que suele proveer de sanitarios para eventos públicos y cuyo tipo eran pequeñas casetillas individuales de plástico con un depósito para los residuos. Estos sanitarios fueron instalados desde el presupuesto etnocéntrico de que todas las personas tienen las mismas costumbres a la hora de ir al baño, algo que choca con la costumbre «a la turca»⁽²¹⁾ de muchos de los exiliados. El resultado fue un mal uso de unas instalaciones o el uso de otras zonas del campamento para estos fines. Los problemas higiénicos que este mal uso provocaba incidían directamente en la salud de las personas, especialmente de los menores y las mujeres. La mayoría de ellas sufría algún tipo de infección u hongo, que además no eran tratados por la carencia de una asistencia sanitaria efectiva (algunas mujeres con fiebre por infecciones vaginales por hongos habían recibido antibióticos como tratamiento sin un análisis exhaustivo).

Para cerrar nuestro recorrido por las instalaciones y servicios que se dispusieron para las personas exiliadas debemos constatar la completa ausencia de espacios comunes. Varios proyectos de las organizaciones humanitarias buscaron suplir esta necesidad de primer orden. Uno de los primeros proyectos fue la creación de un espacio común, a forma de una tienda abierta, donde se establecieron tomas eléctricas para electrodomésticos y un repetidor de señal wifi para que las personas pudieran conectarse a internet a través de sus teléfonos (la mayoría de las refugiadas contaban con *smartphones*). De hecho, una de las respuestas más frecuentes cuando se preguntaba por las necesidades a las personas de Katsikas era un mejor acceso a internet, puesto que la red era de mala calidad y la sobrecarga de la misma provocaba muchos problemas de conexión. Otros espacios eran simples zonas de recreo, espacios abiertos con un techo para crear una sombra donde poder estar. Estos espacios también fueron fruto de la labor de las organizaciones Olvidados y Light House Relief. Esta última creó también la llamada «*Tea House*», un remolque donde se preparaba a lo largo de la mañana y la tarde té para los exiliados. Un espacio muy importante como zona común y punto para una mejora de las condiciones higiénicas fue el *Hamman de Mujeres* (previamente se había creado el *Baby*

(21) El uso de la posición de cuclillas para defecar.

Hamman). Con ese espacio se proponía solucionar el problema de la falta de intimidad para las mujeres en las zonas comunes de aseo, algo fundamental para ellas y que no fue tenido en cuenta, y al mismo tiempo dotar a este colectivo de un espacio común de esparcimiento e interacción separado y autónomo, imposible por la apropiación de los escasos espacios comunes por los hombres.

3.3. Insurrección colectiva y reivindicación social en Katsikas

A mediados de abril se produjo una manifestación pacífica por parte de las residentes en este campamento. La protesta se desarrolló a través de una sentada en una carretera importante de la región. En ella participaron todos los colectivos, sin restricciones ni étnicas, ni por nacionalidades, ni de sexo-género. Esta acción tenía un profundo sentido simbólico: el objetivo era cortar el camino por el que tantos querían transitar, igual que su camino hacia Europa había sido cortado por las autoridades griegas, macedonias (entre otros). No era por las duras condiciones del campamento que eran y son tantas: alimenticias, higiénicas, logísticas, etc. sino por el bloqueo a sus proyectos. La protesta, a pesar de ser pacífica por completo y secundada por voluntarias tanto griegas como de otros países europeos (y no europeos) que se encontraban allí, se saldó con una intervención de los cuerpos policiales que cargaron contra los manifestantes provocando heridos que después fueron llevados al campamento sin la debida atención médica hasta la mañana siguiente. El testimonio de uno de mis informantes fue muy esclarecedor y resume su visión de la situación: «Han cortado nuestro camino, por eso nosotros cortamos el suyo. (...). No es una cuestión de comida, ni de ropa, es una cuestión de dignidad; necesitamos seguir con la vida. Estábamos acostumbrados a trabajar, aquí solo podemos comer y dormir. (...). Yo no tengo nada en contra de este país, ni de Europa, es Europa la que nos odia. Odian a personas como yo, odian a mujeres, odian a niños...».

Pocos días después, dos autobuses llegaron al campamento, con un nuevo contingente de exiliados que, una vez más, habían sido trasladados sin ser informados de a dónde se dirigían. Cuando llegaron a la entrada las residentes de Katsikas salieron del campamento y se dirigieron directamente a los recién llegados para advertirles de las duras condiciones del campamento, por ejemplo que (hasta mediados de abril) seguían durmiendo en sacos de dormir sobre un suelo empedrado –intencionadamente, como explicábamos, por el ejército para evitar que el suelo se convirtiera en un lodazal con las lluvias– y contando solo con unas pequeñas esterillas y la propia lona de la tienda como aislantes. Alertadas de esta manera por las residentes de Katsikas, los «pasajeros» de los autobuses se negaron a descender de los mismos para entrar

en el campamento. En este caso no hubo una represión directa, si no que los conductores recibieron órdenes de abandonar los autobuses, que permanecieron aparcados en la entrada del campo durante dos días enteros sin conseguir disuadir así a las ocupantes a que entraran por su propia voluntad en el campamento. Así, esta ocasión se saldó con una victoria de la resistencia pacífica de las exiliadas, que fueron trasladadas a otro campamento tras estos dos días de espera.

Ambos casos nos dan muestra de la estrategia marcada por una óptica securitaria de la cuestión y de la insoslayable contradicción existente entre unas prácticas de exclusión hacia unas personas y la designación retórica de las mismas como refugiados.

Estos casos nos hacen retomar la advertencia sobre los efectos desestabilizadores que tiene para nuestra sociedad europea la suspensión de unos derechos humanos, universales en su enunciación y completamente restringidos en su ejercicio. La desestabilización de la integración social no viene por tanto de la inclusión de personas foráneas si no de nuestra propia negativa a cumplir con nuestras obligaciones legales y éticas, de nuestra incapacidad para imponer a través de la actividad y la insurrección pública la necesidad de dar cumplimiento a dichas obligaciones. Los valores de la democracia liberal «se hundieron»⁽²²⁾ frente a una lógica excluyente y que representa, con una importante huella en la imaginación colectiva de un grupo social creciente, los derechos como un juego de suma cero, donde la concesión de unos debe suponer la supresión de otros. Esta lógica ha llegado a ser estructural, vinculándose a unas instituciones, dando pie a proyectos y poniendo en marcha dinámicas de las que todavía no podemos conocer su alcance, pero de las que la situación de las personas en Katsikas nos sirve como aviso.

4 BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, B. R. O. (1997). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. (FCE (Fondo). México.

APPADURAI, A. (2003). *Modernity at large: cultural dimensions of globalization (University)*. Minneapolis.

ARENDT, H. (2006). *Los orígenes del totalitarismo*. (Alianza). Madrid.

(22) Siguiendo la metáfora del citado Javier de Lucas.

- BALIBAR, É. (2003). *Nosotros, ¿Ciudadanos de Europa?* (Tecnos). Madrid.
- BALIBAR, É. (2010). *La proposition de l'égaliberté*. (PUF). Paris.
- BERGER, P. L., & LUCKMANN, T. (1976). *La construcción social de la realidad. Desarrollo Económico* (Ammorrortu, Vol. 15). Buenos Aires. <http://doi.org/10.2307/3466656>
- BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, J.-C., & PASSERON, J.-C. (2002). *El oficio del sociólogo* (Siglo XXI). Buenos Aires.
- DE LUCAS, J. (2015). *Mediterráneo: El naufragio de Europa*. (TIRANT HUM). Valencia.
- DELANTY, G., & RUMFORD, C. (2005). *Rethinking Europe*. (Routledge). Oxford.
- GELLNER, E. (1994). *Naciones y Nacionalismo*. (Alianza). Madrid.
- KYMLICKA, W. (2006). *Fronteras Territoriales* (Trotta). Madrid.
- MARTÍN DÍAZ, E., et al. (1998). *Repensando la ciudadanía*. (E. Martín Díaz & S. de la Obra Sierra, Eds.) (Fundación). Sevilla.
- RANCIÈRE, J. (2007). *El odio a la democracia*. (Ammorrortu). Madrid.
- RIGO, E. (2007). Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata. (Maltemi). Roma.
- STAVENHAGEN, R. (2000). *Conflictos étnicos y estado nacional*. (Siglo XXI). México D.F.
- TICKTIN, M. (2015). *The Problems with Humanitarian Borders*. *Revista de Dialectología Y Tradiciones Populares.*, LXX(2): 291–297.
- TRAORÉ, M., & LE DANTEC, B. (2014). *Partir para contar. Un clandestino africano rumbo a Europa*. (Pepitas de). La Rioja.



«¡Todavía no!». Una perspectiva desde los refugiados

Cristina Manzanedo

Servicio Jesuita a Migrantes
advocacy@sjme.org

Alessandro Forina

Doctorando, Departamento de Antropología Social, UCM
alforina@ucm.es

Fecha de recepción: 15/04/2016

Fecha de aceptación: 30/07/2016

Sumario

1. Introducción. **2.** La ruta oeste del Mediterráneo. **3.** La experiencia de la Red Solidaria de Acogida de Madrid. **4.** La perspectiva desde los refugiados. 4.1. Reunirse con sus familias en Europa. 4.2. Traer a sus familias de Siria. 4.3. La tramitación de sus solicitudes. 4.4. Perfiles diferentes, itinerarios diferentes. 4.5. Aislamiento de la sociedad española. **5.** Bibliografía.

RESUMEN

En 2015 y 2016, la Unión Europea y el Mediterráneo han sido una vez más protagonistas de naufragios y llegadas por mar de miles de personas provenientes de otros países y continentes que, en la muchos casos, huían de situaciones de guerra y violencia. Muchas de estas personas han utilizado la ruta del Mediterráneo Occidental, cruzando la frontera hispano-marroquí para llegar a la ciudad de Melilla.

Una vez en España, la mayoría desean continuar su viaje hacia otros países europeos por distintos motivos. En Madrid, aproximadamente tres mil refugiados fueron atendidos por la Red Solidaria de Acogida (RSA) el último cuatrimestre de 2015. La RSA es un colectivo ciudadano nacido en septiembre 2015 con el objetivo de apoyar el tránsito de estas personas y denunciar la falta de acompañamiento de las instituciones a esta realidad.

Este artículo analiza los fallos principales del sistema de asilo desde la perspectiva y preocupaciones de los propios refugiados.

Palabras clave:

Refugiados, Red Solidaria de Acogida, Asilo, España, CETI.

**ABSTRACT**

In 2015 and 2016 the European Union and the Mediterranean have been once again witnessed shipwrecks and sea arrivals of thousands of people from other countries and continents, in many cases, fleeing situations of war and violence.

Many of these people have used the route of the Western Mediterranean, crossing the Spanish-Moroccan border to the city of Melilla.

Once in Spain, most of them wish to continue their journey to other European countries for different reasons. In Madrid, about three thousand refugees were assisted by the Red Solidaria de Acogida (RSA) the last quarter of 2015. The RSA is a citizen's initiative born in September 2015 in order to support the journey of these people and denounce the lack of support from institutions to this reality.

This article analyzes the major flaws of the asylum system from the perspective and concerns of the refugees themselves.

Key words:

Refugees, Red Solidaria de Acogida, Asylum, Spain, CETI.

1 INTRODUCCIÓN

Según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el número de refugiados en el mundo ha seguido aumentando en 2015. Son 65,5 millones de personas (ACNUR, 2016), que debido a guerras, violencia y persecuciones, se han visto obligadas a abandonar sus hogares.

En 2015 llegaron a Europa más de un millón de personas arriesgando su vida en el Mediterráneo, sobre todo entre las costas turcas y griegas⁽¹⁾. Muchas perdieron la vida en el intento (3.771 en 2015 según datos de la Organización Internacional para las Migraciones)⁽²⁾. Las imágenes de chalecos salvavidas amontonados en las playas son un doloroso recuerdo de esta tragedia.

Llegadas por mar y muertes en el Mediterráneo primer semestre 2015-2016

País de llegada	1 enero – 17 julio de 2016		1 enero – 30 junio de 2015	
	Llegadas	Muertes	Llegadas	Muertes
Italia	79.861*	2.526 (<i>Ruta del Mediterráneo Central</i>)	93.540	
Grecia	159.177	383 (<i>Ruta del Mediterráneo Oriental</i>)	126.514	1.917
Chipre	28		na	(<i>Todas las rutas del Mediterráneo</i>)
España	1.818**	45 (<i>Rutas del Mediterráneo Occidental y África Occidental</i>)	na	
Total estimado	240.884	2.954	220.054	1.917

Fuente: <http://www.iom.int/es/news/se-contabilizan-240884-llegadas-y-2954-muertes-de-migrantes-en-el-mediterraneo-en-2016>

Los datos sobre las muertes de migrantes fueron compilados por el GMDAC de la OIM. Todas las cifras son estimaciones mínimas. El cálculo de las llegadas se basa en información de los gobiernos respectivos y las oficinas exteriores de la OIM.

* Cifras oficiales proporcionadas por el Ministerio del Interior de Italia

** Hasta el 31 de mayo

Si bien la mayoría de los llegados a Europa en 2015 entraron por Grecia y cruzaron los Balcanes, muchos miles toman la ruta del Mediterráneo Central –mayoritariamente utilizada por personas subsaharianas, con la intención de llegar a Italia (Lampedusa) desde Libias– o la ruta Occidental de entrada a España (Ceuta, Melilla, las islas Canarias y la Península) desde Marruecos.

El Mediterráneo ha pasado de ser una encrucijada entre pueblos y culturas, de redes de relaciones, a convertirse en una fosa común y espacio donde se han ido levantando fronteras físicas, políticas, económicas y simbólicas. Personas que sueñan con encontrar un lugar donde reconstruir sus vidas en

(1) Para observar un mapa de las rutas en el Mediterráneo y los flujos migratorios se puede visitar la página web de la OIM: <http://migration.iom.int/europe/>

(2) <http://www.iom.int/es/news/la-oim-contabiliza-3771-muertes-de-migrantes-en-el-mediterraneo-en-2015-y-mas-de-un-millon-de>

paz, encuentran al llegar que Europa les mira y trata como unos «otros» inapropiados, subdesarrollados o peligrosos (Suárez-Navaz, 2015:266).

Este artículo recoge algunas reflexiones derivadas de la estrecha y activa relación de los autores con familias de refugiados que han entrado por Melilla y pasan por o se instalan en la península ibérica. En el trato directo con las personas refugiadas lo que hemos encontrado es gente que sufre y calla un dolor inmenso, y que mantienen la esperanza de volver a encontrar un lugar en el mundo donde establecerse ellos y sus familias. Mucho del contacto con estas personas ha sido a través de nuestra participación en la Red Solidaria de Acogida, una iniciativa ciudadana que surgió en Madrid en septiembre de 2015. Su cercanía a las personas refugiadas es su principal valor, trabajando para una integración de las personas refugiadas en la sociedad española basada en la reciprocidad, donde participen en este proceso tanto las personas refugiada cuanto las instituciones, públicas y privadas, y la sociedad receptora.

2 LA RUTA OESTE DEL MEDITERRÁNEO

Los dos únicos enclaves españoles en el norte de África son fundamentales en el acceso a Europa: Melilla, a orillas del mar Mediterráneo, en el cabo de Tres Forcas, y Ceuta, situada en la Península Tingitana, en la orilla africana del estrecho de Gibraltar.

Estas dos pequeñas ciudades son lugares estratégicos de control migratorio y se han convertido en territorios muy controvertidos, por el control fronterizo militarizado, y por el negativo impacto de las políticas fronterizas sobre los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas (SJM, 2016). El año 2015 será recordado por la aprobación de la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana, cuya Disposición Final Primera incorporó una nueva Disposición Adicional Décima en la Ley Orgánica 4/2000 que establece un régimen especial para Ceuta y Melilla con la pretensión de dar cobertura legal a las devoluciones «en caliente» a Marruecos sin ningún mínimo procedimiento.

También es importante recordar el papel fundamental de control que, desde hace más de 20 años, tiene Marruecos como país de tránsito hacia España y la Unión Europea, y los constantes episodios de vulneración de los derechos de las personas migrantes y refugiadas que intentan llegar a esas dos ciudades españolas, sobre todo desde los campamentos a las afueras de la ciudad y fronteriza a Nador (Jiménez-Álvarez, 2015).

Una vez los migrantes y refugiados, muchos de los cuales llevan varios años viajando, consiguen llegar a Ceuta o Melilla, les esperan más obstáculos para proseguir el viaje.

La mayoría de las personas refugiadas llegadas a España en 2015 entraron por Melilla y fueron acogidas en el CETI. Los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) están gestionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Fueron concebidos como centros de primera acogida para migrantes en situación irregular a los que, con carácter temporal, se brinda una atención humanitaria básica temporal. Hay servicios externalizados en entidades no lucrativas (Cruz Roja, CEAR, ACCEM, Save the Children y Melilla Acoge) y en empresas contratadas (alimentación, seguridad, limpieza y atención médica).

El CETI de Melilla inició su funcionamiento en 1999 y cuenta con una capacidad de 480 plazas. El CETI de Ceuta fue inaugurado en el año 2000 y, tras una ampliación de sus instalaciones en 2004, puede acoger a 512 personas.

Los CETI carecen de una regulación completa. Especialmente grave es la ausencia de regulación del régimen de salidas y traslados a la Península, que es el aspecto más vital para los residentes del CETI dado su carácter transitorio (SJM, 2016).

El CETI ha sido objeto de denuncias por parte de la sociedad civil por sus inaceptables condiciones de acogida y por las situaciones de saturación y hacinamiento que se producen periódicamente⁽³⁾.

La normativa española sobre condiciones de acogida de solicitantes de asilo no se aplica en los CETI. Por ejemplo, el respeto a la intimidad familiar, a recibir una pequeña asignación económica cuando carezcan de recursos o la libertad de movimiento por el territorio español no se contempla para las personas que solicitan asilo en Ceuta y Melilla (Amnistía Internacional, 2016). Hasta septiembre 2015, el CETI solo contaba con una abogada para todos los residentes. En 2016 se amplió a dos, pero solo atienden solicitudes de asilo (SJM, 2016).

3 LA EXPERIENCIA DE LA RED SOLIDARIA DE ACOGIDA DE MADRID

El 3 de septiembre de 2015, un día después de la famosa imagen de Aylan Kurdi, (uno más de los muchos niños ahogados en el Mediterráneo Oriental⁽⁴⁾),

(3) En 2014, el centro llegó a recibir 2.500 personas durante varios meses (APDHA, Informe Frontera Sur, 2015).

(4) *Las agencias de la ONU piden más seguridad ante el aumento de muertes de niños refugiados en el mar.* <http://www.acnur.org/noticias/noticia/las-agencias-de-la-onu-piden-mas-seguridad-ante-el-aumento-de-muertes-de-ninos-refugiados-en-el-mar/>, acceso 19 de julio de 2016.

un grupo de ciudadanas y ciudadanos se reúnen en asamblea abierta en la plaza de Agustín Lara en el barrio de Lavapiés en Madrid. A dicha convocatoria abierta se presentaron espontáneamente unas 250 personas con la intención de denunciar las muertes en el Mediterráneo y que las personas refugiadas tengan que poner en peligro su vida para alcanzar Europa. Nació la Red Solidaria de Acogida (RSA).

Este colectivo se propuso un objetivo humanitario –apoyar a las personas refugiadas en tránsito– y otro político –reivindicar que se garanticen los derechos de los refugiados y presionar a las instituciones públicas y privadas para la atención a este flujo de refugiados–. Días después, algunos miembros de la RSA, de paso por la Estación Sur de autobuses de Madrid –Méndez Álvaro– observan que en dicha estación hay muchas familias refugiadas durmiendo en la estación o en la calle, a la espera de coger un autobús en dirección a otros países europeos. Estas personas llegan a Madrid después de haber pasado varios meses en los CETI de Ceuta y Melilla. El día de la salida se le entrega un papel informativo de la ONG que se encargará de su seguimiento la Península. Pero una vez en península viajan en bus a Madrid con la intención de coger otro autobús para salir del país con destino Alemania, Francia, Holanda, Inglaterra, etc.

Frente a esta «emergencia», los ciudadanos de la RSA pusieron a disposición de las familias refugiadas sus propias casas y dieron acogida los fines de semana a unas 80 familias. Esta situación no era sostenible en el tiempo, por las dificultades que entraña y por el hecho de no tener la posibilidad práctica de asegurar un techo a todas las personas que transitaban por la estación de Méndez Álvaro, dado que el ritmo de llegadas era cada vez más alto, hasta llegar a 300 personas a la semana.

En ese momento, el mensaje de los medios y la percepción social era que a España no llegaban refugiados. Y que, por lo tanto, no era necesario poner ningún programa o proyecto de acogida en marcha porque España estaba a la espera de que llegasen refugiados de Grecia e Italia.

La RSA denunció y visibilizó públicamente que a España sí estaban llegando refugiados a través de Melilla. Y que la inmensa mayoría de ellos abandonaban la Península a través de una ruta que pasaba por la estación de autobuses Méndez Álvaro de Madrid. La RSA pidió a instituciones públicas y ONG de asilo que activaran los medios necesarios para acompañar y acoger a los «refugiados en tránsito» por Madrid y España.

Los contactos más intensos de la Red fueron con el Ayuntamiento de Madrid. Tras su sorpresa y reticencia inicial a reconocer que había un flujo tan

importante de refugiados pasando por Madrid, el Ayuntamiento de Madrid ofreció hostales y albergues para alojarles durante su estancia, derivados a través del Samur Social. En los momentos de mayor afluencia entre septiembre y noviembre cuando se atendieron en la estación de Méndez Álvaro alrededor de dos mil personas el Ayuntamiento coordinó la acogida con recursos de la Comunidad de Madrid.

En la estación de Méndez Álvaro se puso a disposición de la RSA y de las personas refugiadas que llegaban –mayoritariamente desde Andalucía– la sala nocturna de la estación, donde la RSA acogía a estas personas, les brindaba información y atendía a sus preguntas y necesidades concretas. En paralelo, la RSA avisaba a Samur Social, que procedía a recogerles de la estación y derivarles a hostales y albergues municipales.

El inicio de la Campaña de Frío, con la que el Consistorio preveía acoger a 2.000 personas sin hogar, sumada al regreso de algunos solicitantes de asilo a la capital después de ser devueltos en la frontera francesa o de otros países europeos, saturaron los recursos municipales⁽⁵⁾. A primeros de diciembre de 2015, **el Ayuntamiento abrió por primera vez un centro específico para la acogida y atención a refugiados en tránsito**, tanto personas que se van de España, como refugiados que regresan devueltos de otros países de la Unión Europea por haber entrado a través de España.

En muy poco tiempo la RSA se fue organizando en grupos a partir de las necesidades que se detectaban. Se formó un grupo de «**comunicación**» para la gestión de redes sociales (Facebook, Twitter) y el mantenimiento de la página web⁽⁶⁾, donde publican informaciones relativas a las políticas de asilo europeas y españolas, organizan manifestaciones en apoyo a las personas migrantes y refugiadas y difunden iniciativas en temas de asilo y derechos humanos.

El grupo de «**intendencia**» nació para atender necesidades de ropa de abrigo de las personas atendidas en la estación. Recordamos que muchas de estas personas llevan años viajando en condiciones muy precarias. Se consiguió un almacén no muy lejos de la estación de Méndez Álvaro donde guardar la ropa que llegaba de la solidaridad ciudadana. El grupo de **intendencia** dejó de funcionar en enero de 2016 porque los refugiados pasaron a ser atendidos por el Ayuntamiento en el centro específico que se abrió en diciembre.

El grupo de «**psicosocial**» se formó para ofrecer apoyo psicológico a las personas refugiadas y a miembros de la RSA que se sentían afectados por las histo-

(5) *La red ciudadana de acogida pide un dispositivo especial para refugiados de tránsito en España.* http://www.eldiario.es/desalambre/ciudadana-acogida-refugiados-recursos-instituciones_0_456705222.html, acceso 19 de julio de 2016.

(6) <http://bienvenidxsrefugiadx.info/>



rias y experiencias que referían las personas que iban atendiendo. Este grupo organizó en marzo 2016 un taller formativo de acogida a personas refugiadas.

El grupo «**internacional**» tejió redes con otros colectivos ciudadanos en Europa, con el objetivo de ofrecer información veraz y contactos a las personas que decidían irse de España.

El grupo de «**extensión**» difundió la situación de las personas refugiadas atendidas por la RSA. La difusión se realizó a través de múltiples charlas en espacios públicos y privados como asociaciones de vecinos, escuelas, universidades, centros sociales y culturales, etc.

El grupo de «**traductores intérpretes**» ha sido fundamental para el correcto funcionamiento de la RSA. Sus miembros explicaban a los refugiados las consecuencias de abandonar España, las ayudas que podían recibir en este país y contestaban a preguntas y necesidades particulares y diversas.

Uno de los grupos más importantes fue el de «**asilo**». Está constituido por abogadas, traductores y personas de acompañamiento social y sus objetivos son: documentar los casos concretos que se van atendiendo, prestar asesoramiento jurídico y acompañamiento social. Sin el trabajo de las traductoras y traductores, todo esto hubiera sido imposible de lograr. Este grupo se dotó también de una Oficina de Derechos Sociales (ODS) con sede en el centro pastoral San Carlos Borromeo, de Entrevías en Madrid.

Los logros de la RSA han sido diversos. La iniciativa ha servido para reunir y organizar a numerosos ciudadanos y ciudadanas en torno a la atención directa y defensa de las personas refugiadas. La cesión de la sala nocturna por parte de la Estación Sur de autobuses fue un elemento muy positivo que permitió la acogida y trabajo con los refugiados en los últimos meses de 2015. También la RSA visibilizó el flujo de refugiados en tránsito por España y con ello impulsó su atención por parte de las instituciones. Pasos muy positivos han sido la respuesta del Ayuntamiento de Madrid con la apertura de un recurso de acogida específico⁽⁷⁾, así como la flexibilización para reingresar en el sistema de asilo de las personas que regresaban pasados unos meses a España devueltos desde otros países en virtud de las normas europeas de reparto de refugiados (ver apartado siguiente).

El siguiente apartado de este artículo recoge las principales inquietudes de las personas refugiadas atendidas por la RSA, con el objetivo de recuperar sus palabras en primera persona.

(7) Gestionado por CEAR.

4 LA PERSPECTIVA DESDE LOS REFUGIADOS

La «crisis de los refugiados» a menudo se mira desde el punto de vista de quienes reciben la llegada de las personas en busca de refugio, pero sin tener en cuenta las voces de estas personas. Esto conduce a gestionar soluciones a esta «crisis» solo según los intereses y preocupaciones de los países de la Unión Europea.

Hay, sin embargo, otra forma de mirar la realidad, que también es necesaria. Desde las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Desde la mirada y preocupaciones de las personas que han tenido que abandonar involuntariamente sus países. Sus voces no suelen ser relevantes en la búsqueda de soluciones y propuestas. Conocer sus preocupaciones e intereses es necesario para elaborar un relato más justo que el que escuchamos a políticos y medios, centrado exclusivamente en el control de fronteras. Incorporar sus voces a las políticas y prácticas de asilo las haría más justas y eficientes. Y también fortalecería el proceso de integración de los refugiados en los países de acogida, en vez de crear «una imagen estandarizada de la persona refugiada»⁽⁸⁾ (Herrell-Bond, 2005: 31)

La integración de las personas refugiadas es un proceso largo y complejo que debe basarse en el respeto mutuo de las diferencias y la cultura (Giménez, 1992), en el que deben participar las personas refugiadas, la sociedad de recepción y sus instituciones. Como afirma el antropólogo Carlos Giménez la integración de los inmigrantes extranjeros debería ser un proceso de adaptación mutua entre dos segmentos socioculturales diferentes pero iguales en derechos y obligaciones, y no un proceso de ajuste unilateral del polo dominado» (Giménez, 1996).

4.1. Reunirse con sus familias en Europa

Las personas que llegan traen a sus espaldas viajes caros y peligrosos. Abandonaron involuntariamente su país en un momento dado y han intentado llegar a Europa. Conocen poco la Unión Europea, los distintos países que la conforman, y no son expertos en normas europeas de asilo. Sus conocimientos, en la mayoría de los casos, están muy contaminados por la rumorología, tanto dentro de sus propios países como entre los mismos refugiados, así como por la información que les van transmitiendo los pasantes o las mafias que les facilitan el tránsito a Europa a cambio de grandes sumas de dinero.

(8) La itálica es de los autores.

En medio de esta confusión, su principal punto de apoyo son sus familias, vecinos y amigos.

Los testimonios de los refugiados muestran que confían mucho en la ayuda de sus familiares en Europa, más en ocasiones que en la ayuda de los países europeos. A ello se suma el vínculo afectivo en el caso de los que tienen familia en ciertos países, el intenso deseo de volver a reunirse con los suyos. La familia es una de las variables principales en la elección de los refugiados sobre el país de destino en Europa. Normalmente, las familias no han salido todos juntos, lo han hecho por etapas, en los distintos momentos de salida las rutas han ido variando y su mayor esperanza, algún día, es poder volver a reunirse.

Sin embargo, existen normas europeas⁽⁹⁾ para la determinación de qué Estado Miembro es responsable de tramitar y acoger a los solicitantes de asilo que llegan a la Unión Europea. El Reglamento Dublín establece, con carácter general, que el primer país de la Unión Europea al que llega la persona es el responsable de tramitar la solicitud de protección internacional. Por tanto, Dublín -y no la preferencia del solicitante de asilo- determina qué Estado examina cada solicitud. Los solicitantes pueden ser transferidos al Estado Miembro asignado.

El Reglamento Dublín prioriza, en teoría, los vínculos familiares sobre el país de entrada a la hora de aceptar la tramitación de una solicitud de asilo. Pero este Reglamento utiliza un concepto estrecho de familia ya instalada en algún país de la Unión Europea. Por ejemplo, no ampara a las y los familiares que hayan obtenido la independencia económica o la mayoría de edad (en caso de descendientes). La regla general, en la práctica, es que la tramitación de las solicitudes corresponde al país de entrada.

En el caso de España, esta regla es muy relevante. El principal flujo de entrada de refugiados en 2015 fue a través de Melilla. Cuando fueron trasladados a la Península, muchos de ellos continuaron viaje hacia Europa, en ocasiones por motivos familiares. Alemania, Francia, Bélgica, Suecia, Reino Unido fueron su destino. Desgraciadamente, tras meses de estancia en estos países, muchos han recibido la notificación, en base al Reglamento Dublín, de que estos países no aceptan sus solicitudes porque entraron por España⁽¹⁰⁾. Se inicia entonces la búsqueda desesperada de abogados que defiendan sus vínculos familiares y sociales con estos países, pero la decisión final suele ser negativa.

(9) Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Conocido como Reglamento Dublín.

(10) Sus huellas han sido recogidas en Melilla y subidas a la base de datos europea EURODAC.

Finalmente, acaban comprendiendo que, si quieren protección, tendrán que regresar a España. Lo acaban haciendo, pero para ellos es una vuelta hacia atrás y un desgarró emocional muy fuerte, la mayoría de las personas solicitantes protección internacional con las que hemos tenido contacto no conocen a nadie en nuestro país.

LA HISTORIA DE FÁTIMA

Mujer del sur de Siria que llega a Madrid sola en diciembre 2015, es divorciada. Proviene de una familia de pequeños comerciantes y funcionarios de los Altos del Golán. Es una familia muy extensa, la mayoría de sus miembros han salido poco a poco de Siria desde 2012 hasta ahora. Sacaron primero a los chicos para evitar el servicio militar y la guerra. Tiene siete hermanos. Su madre, un hermano y una hermana, con sus dos sobrinos pequeños, permanecen en Melilla a la espera de ser trasladados a la Península. Los pasadores⁽¹¹⁾ les separaron para salir de Marruecos y en el CETI han vuelto a separarles para su traslado a la Península. El marido de su hermana llegó hace meses a Suecia. Otro hermano y su novia permanecen en Nador, aún no han podido entrar en Melilla.

Fátima quiere ir a Alemania porque un hermano suyo lleva un año allí, hace un mes se reunió con él su mujer, ya tienen una casa allí. Su hermano salió de Siria a Argelia, de allí a Túnez, Libia e Italia. Pero ellos han venido por Argelia y Marruecos porque refiere que el cruce a través de Túnez ya es muy difícil.

Otro hermano permanece en Siria, aunque sus cuatro hijos han conseguido llegar y establecerse en Alemania. Dos hermanas solteras están en Beirut, Líbano, intentando llegar a Europa a través de Turquía.

Otra de sus hermanas y su marido están en Holanda con sus hijos, el mayor de los cuales ha encontrado trabajo en Suecia. Tiene otra hermana con su marido y sobrinos en Dinamarca.

Fátima tiene miedo de viajar sola. Pero sus hermanos le dicen que continúe el viaje, que van a cerrar las fronteras de Europa. La abogada de la Red Solidaria de Acogida explica a Fátima que debe quedarse en España y rehacer su vida aquí conforme a las normas europeas de asilo. No lo entiende...

4.2. Traer a sus familias de Siria

Frecuentemente, llegan familias con niños, pero también es frecuente que lleguen personas jóvenes solas, el hijo mayor de la familia, hermanos que han dejado en Siria a sus mujeres e hijos o padres de familia solos. El sistema de

(11) «Los inmigrantes y refugiados que quieren acceder a Melilla desde Nador, Marruecos, tienen que acudir a las redes de pasadores y mafias que, previo pago, facilitan el cruce. Muy pocas personas logran cruzar la frontera sin pagar» (SJM, 2016: 18).

asilo español se ocupa de tramitar su solicitud individual y su acogida individual, pero su mente y su corazón están con sus familias. Para ellos, su solicitud de asilo no es un fin en sí mismo, sino un medio para traer a sus familias⁽¹²⁾. Muchas de ellas permanecen en países en guerra, en situaciones muy difíciles. Muchos refugiados viven bajo una enorme presión, porque la vida de sus seres queridos corre peligro diariamente. La lentitud y parsimonia de la tramitación de sus solicitudes contrasta fuertemente con su angustia y sentimiento de urgencia y gravedad. Lo preguntan mil veces, ¿cuándo podré traer a mi familia? Pero «las cosas de palacio van despacio», primero deben esperar a que España resuelva su solicitud de asilo⁽¹³⁾, solo si se resuelve favorablemente tendrán derecho a formular una solicitud de extensión de la protección a sus familias. El camino es largo, puede durar años y es difícil mantener la fortaleza emocional en estas situaciones.

4.3. La tramitación de sus solicitudes

¿Cuándo se va a resolver mi solicitud? ¿cuánto queda? ¿en qué punto de tramitación está? Son preguntas repetidas insistentemente para las que no hay fácil respuesta.

La Ley de Asilo⁽¹⁴⁾ establece un plazo máximo de tramitación de las solicitudes de 6 meses. Este plazo se incumple sistemáticamente en España. En paralelo, hay un sistema de acogida por fases que busca lograr la autonomía y la integración de las personas solicitantes de asilo. La mayoría de las personas solicitantes de asilo agotan las ayudas previstas sin que haya sido resuelta su solicitud de asilo.

Solicitudes		Resoluciones		Resoluciones positivas	
2014	2015	2014	2015	2014	2015
5.460	14.600	3.620	3.240	1.585	1.020

Fuente: EUROSTAT: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/> y <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5>

(12) Arts. 40 y 41 de la Ley de Asilo. La concesión de protección internacional permite a los refugiados solicitar la extensión familiar de dicha protección o reagrupación familiar a los familiares más cercanos de la persona refugiada y traerles por tanto legalmente a España. El procedimiento vela por el mantenimiento de la unidad familiar permitiendo el acceso a protección a familiares de personas que cuentan con esta protección en España.

(13) El art. 19.7 de la Ley de Asilo prevé que el plazo para resolver la solicitud de asilo es de seis meses, en caso de no haber resolución deberá informarse del motivo por escrito. Pero en la realidad la mayoría de los casos no se resuelven antes de un año hasta tres años de espera. En diciembre de 2015, más de 16.400 solicitudes de asilo seguían pendientes de ser estudiadas por la OAR (Amnistía Internacional, 2016).

(14) Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Como muestra el cuadro anterior, en el año 2015, 14.600 personas solicitaron protección: 9.140 solicitudes más que en 2014, sin embargo, solo hubo 3.240 resoluciones, es decir, se resolvieron 380 solicitudes menos que en 2014. De estas, solo el 31% fueron favorables (1.020), mientras que el 69% fueron denegadas (2.220). La tasa de denegación de protección en España está muy por encima de la media europea (48,1%).

La demora en la resolución de las solicitudes y los elevados porcentajes de denegación parecen indicar que la línea que quiere seguir el Gobierno español es la de mantener a las personas como meros solicitantes de asilo sin resolver su situación, elevando la cifra de expedientes a un número récord⁽¹⁵⁾.

El retraso en la resolución de solicitudes se ve agravado por la falta de información mientras dura el proceso de tramitación.

Una vez se formaliza la solicitud de asilo, pasa a fase de instrucción, que realiza la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), dependiente del Ministerio del Interior. Durante la instrucción, el solicitante no recibe información alguna. ¿Qué pasos se dan en la instrucción del expediente? La Ley Asilo de 2009 no dice nada al respecto y desgraciadamente, hasta la fecha no se ha aprobado el preceptivo Reglamento de desarrollo de dicha ley.

Muchos solicitantes que se acercan a la OAR a preguntar reciben siempre la misma respuesta, «*todavía no*», sin más explicaciones. Y si solicitan por escrito información sobre el estado de su expediente reciben una contestación genérica diciendo que está en fase de tramitación, que cada expediente lleva un tiempo de análisis impredecible y que hay mucha carga de trabajo. Con ello, a nuestro modo de entender, se crea entre los refugiados un estado de desamparo y desesperación innecesario.

Un grupo de solicitantes de asilo que llevaban esperando hasta ¡tres años! la resolución de sus solicitudes de protección internacional refería en abril 2016 las consecuencias que dicha espera les estaba suponiendo⁽¹⁶⁾:

EFFECTOS DE LOS RETRASOS EN LA TRAMITACIÓN DE SOLICITUDES DE ASILO

«Deseo que se resuelva mi solicitud de asilo para poder traer a mi marido a España conmigo, con sus hijos».

(15) El Servicio Jesuita a Migrantes alerta sobre la pasividad y demora en la tramitación de expedientes a solicitantes de asilo en España en 2015. <http://www.hospitalidad.es/el-servicio-jesuita-a-migrantes-alerta-sobre-la-pasividad-y-demora-en-la-tramitacion-de-expedientes-y-atencion-a-solicitantes-de-asilo-en-espana-en-el-ano-2015/>, acceso 19 de julio de 2016.

(16) Según datos EUROSTAT, a finales 2015 España tenía 16.430 solicitudes de asilo pendientes de resolución. Desde el Servicio Jesuita a Migrantes se siguen varios casos de solicitudes de asilo que continúan pendientes de resolver desde hace varios años, convirtiéndose en una auténtica pesadilla para los solicitantes y sus familias.

«Mi marido acaba de llegar a España. Tuvo que jugarse la vida viniendo a través de Turquía y Grecia en vez de poder venir legalmente. Ha pasado mucho miedo. Si se hubiera resuelto mi solicitud de asilo habría podido venir legalmente. En Austria le ofrecieron pedir asilo, pero él se negó porque quería venir a España con nosotros. Yo quería que se quedase y reunirnos nosotros con él allí. Con lo mal que estamos aquí y sin saber si podremos quedarnos...»

«Siento ansiedad, no sé si voy a poder quedarme en España o no. Mis hijos están escolarizados, pero no sé si nos podremos quedar en España».

«En Irak sufrimos riesgo de muerte. Dejamos todo, lo vendimos para venir a Europa. Supuso un gran esfuerzo y lo que encontramos es una situación de espera continua. No sabes si, en cualquier momento, vas a volver al punto de partida».

«He abierto una cuenta en el banco, pero me han puesto muchos problemas por tener tarjeta roja⁽¹⁷⁾. No saben qué es. Tengo cuatro hijos y he solicitado la tarjeta de familia numerosa, pero me han dicho que con tarjeta roja no la conceden. Tampoco puedo sacarme el carnet de conducir».

«No puedo acceder a viviendas de protección oficial. El IVIMA requiere un año al menos en posesión de estatuto de refugiado o protección subsidiaria. Cuanto más tarden en resolver, más tardaré en poder solicitar casa».

«Mi hijo mayor sufrió un atentado y está en silla de ruedas, tiene reconocido un 84% de minusvalía. Vivo en una casa no adaptada para personas sin movilidad, es muy difícil. Mi hijo se cae mucho. He solicitado vivienda adaptada a personas con discapacidad, pero no me permiten hacerlo hasta que no se resuelva mi solicitud de asilo. Lo mismo con las ayudas de dependencia».

«Mi hijo es muy buen estudiante, solicitó beca hace dos años para asistir a la Universidad, pero no se la concedieron por no tener permiso de residencia».

«Estudio 2º de bachillerato, rama ciencias. No sé qué haré el año que viene, no sé si seguiré aquí, si nos tendremos que ir a otro país. No sé qué será de mi futuro».

La desidia y falta de respeto al derecho a la información de los refugiados es clamorosa. Y vergonzosa. Además de hacer sufrir innecesariamente a las personas, vemos que tiene otro efecto muy perverso, que consiste en que la falta de información genera en los solicitantes un sentimiento de desconfianza hacia el Estado español, de sentirse injustamente tratados, de que no importan, de que no son bienvenidos. Esos sentimientos son perjudiciales para todos porque van creando guetos, aislamiento, desconfianza, entre personas que van a permanecer entre nosotros. **Las políticas justas y transparentes son también las más eficaces.**

(17) Admitida a trámite una solicitud de asilo, se abre un periodo en el que se estudia el contenido de la misma. Durante este periodo y hasta la resolución de la solicitud, se otorga a la persona solicitante una documentación denominada "tarjeta roja". La tarjeta roja es una autorización provisional de residencia. Consiste en una cartulina roja que indica simplemente que la persona es solicitante de asilo. Cada seis meses hay que renovar la tarjeta roja. Y en cualquier momento el expediente se puede resolver. En 2015 una de cada tres resoluciones fue desfavorable. A partir del sexto mes, la tarjeta roja indica también que el solicitante puede trabajar.

4.4. Perfiles diferentes, itinerarios diferentes

Las personas que están llegando tienen bagajes personales, culturales y profesionales muy diferentes entre ellos. La identificación temprana de dichas capacidades y proyectos de futuro es una pieza fundamental para su integración. Nada tiene que ver una persona analfabeta con una maestra, un estudiante universitario o un ingeniero. Tampoco una persona joven con una persona de 70 años, una persona sana a una persona traumatizada por la guerra. Una persona que desea montar un negocio de otra que quiere estudiar. **Es urgente reconocer que no existe un prototipo del refugiado**, entre los que nos llegan hay gente con mucho talento que puede suponer una riqueza cultural y profesional importante.

Esto nos lleva al convencimiento de que se conseguirían mejores resultados si se diseñasen **itinerarios de acogida diferentes**, que incorporasen desde el principio la integración social. No importa la situación de cada uno, si su perfil se identifica tempranamente y se ajusta su itinerario de acogida e integración a dicho perfil, obtendremos resultados positivos.

Sin embargo, los solicitantes de asilo lo que encuentran es un sistema centrado en ayudas monetarias, con pocos recursos y con un itinerario uniforme de acogida. La rigidez del sistema de acogida español limita en gran medida la posibilidad de que las personas solicitantes de asilo tomen sus propias decisiones pese a que luego, en un espacio muy corto de tiempo, se les deje sin cobertura o con ayudas muy limitadas (Amnistía Internacional, 2016). Apoyemos a los refugiados en las decisiones de futuro que deseen ir tomando. Sus proyectos y posibilidades en España son muy diversos. **El aprendizaje sólido y acelerado de la lengua es imprescindible para todos. La gestión durante la fase de acogida de la homologación de títulos, la continuidad de los estudios, la apertura de un negocio, el tratamiento de personas traumatizadas**, son elementos clave que deben ser abordados adecuadamente por el sistema. No puede ser que la oferta general del sistema para su inserción laboral sean cursos de baja cualificación.

La rigidez del sistema y falta de adaptación a las circunstancias concretas genera angustia en las personas refugiadas y dificultades para tomar sus propias decisiones a largo plazo. Perciben que el sistema de acogida español cubre sus necesidades básicas durante 6 meses, tras lo que deben buscarse la vida por su cuenta justificando factura a factura las ayudas que reciben durante unos meses más. Y muchos se encuentran mal equipados cuando llega el momento de establecerse autónomamente. ¿Falla el sistema o fallan los refugiados?

El sistema de acogida es solo un medio, el fin de las ayudas debe ser la integración. Y desgraciadamente encontramos a muchas personas en riesgo de exclusión tras pasar por el sistema de asilo, personas que pasan a ser atendidas por los servicios sociales y las ONG que llevan años atendiendo a migrantes vulnerables.

4.5. Aislamiento de la sociedad española

Las personas que llegan al sistema de asilo no tienen muchas posibilidades de relacionarse con la sociedad española. Se relacionan con las personas de los centros de acogida de refugiados, sí, pero esta es una relación de usuario de un servicio, de receptor de ayudas. Es notable su falta de exposición a la sociedad española, a veces propiciada por las propias ONG que gestionan el sistema que suelen aludir a motivos de vulnerabilidad y seguridad de estas personas. **El sistema es una burbuja que ve con recelo la intromisión de otros actores sociales, ya sean de las administraciones públicas territoriales o de la sociedad civil.** El discurso oficial es que mientras están en el sistema de acogida de asilo no les falta de nada, tienen todo cubierto. Nuestra experiencia es que les falta relacionarse con el exterior y que cuando se les ofrece dicha oportunidad, la agradecen y les ayuda mucho. La integración de los refugiados pasa por su participación social, por sentirse miembros de una comunidad, por establecer vínculos afectivos. Sin eso, las personas solo ven España como un sitio donde se les dan algunas ayudas durante un tiempo. Cuando las ayudas se acaban, carecen de habilidades sociales, tejido social en el que apoyarse para seguir construyendo su proyecto de futuro.

A modo de conclusión...

Un refugiado fue invitado a una fiesta hace unas semanas en otra ciudad diferente a aquella en la que reside. Conocía a gente allí y tenía mucha ilusión por volver a verles. Desde el centro de acogida le comunicaron que no podía abandonar el centro los seis primeros meses salvo por motivos graves, justificados. ¿Por qué? Él no lo entiende, está disgustado, ha huido de una guerra, es un adulto, debe poder tomar sus propias decisiones, pero solo le dicen que son las normas del centro, que si se va un fin de semana, pierde la plaza de acogida. Es una muestra de pequeños gestos que alienan, que dificultan la integración, que le hacen sentir bajo sospecha.

5 BIBLIOGRAFÍA

ACNUR (2016): *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir.* ACNUR

- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2016): *El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor*. Madrid: Amnistía Internacional
- APDHA (2015): *Derechos humanos en la frontera sur*. Sevilla: APDHA
- GIMÉNEZ, C. (1992). «Perspectivas, implicaciones y recomendaciones en torno a la inmigración en Madrid», *Alfoz*, (91-92): 105-112.
- GIMÉNEZ, C. (1996). «La integración de los inmigrantes y la interculturalidad. bases teóricas de una propuesta práctica», *Arbor*, 154(607):119-149
- HERRELL-BOND, B. (2005): «L'esperienza dei rifugiati in quanto beneficiari di aiuto», *Antropologia*, Meltemi 2005 año 5, n°5: 15-48
- JIMÉNEZ-ÁLVAREZ, M. G. (2015). «Externalización fronteriza en el mediterráneo occidental: Movilidades, violencias y políticas de compasión», *Revista De Dialectología Y Tradiciones Populares*, 70(2): 307-314.
- SUÁREZ-NAVAZ, L. (2015): «Introducción. etnografías y emergencias en el mediterráneo: Agujeros negros de nuestra modernidad. *Revista De Dialectología Y Tradiciones Populares*, 70(2): 265-276.
- UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS Y SERVICIO JESUITA A MIGRANTES (2016): *Sin protección en la frontera. Derechos humanos en la frontera sur: entre Nador y Melilla*. (en línea). <http://www.sjme.org/>



Documentación



1 Las tendencias del desplazamiento forzado y el sistema de asilo 243





1

Las tendencias del desplazamiento forzado y el sistema de asilo

Sumario

1. Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. ACNUR.
2. El Asilo en España: Un sistema de acogida poco acogedor. 2016. Amnistía Internacional.

A continuación se detallan dos informes relativos a la situación de los refugiados en los dos últimos años y al sistema de acogida y refugio del estado español. El primero de ellos es *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2015* de ACNUR en el que se habla sobre el flujo de personas que han tenido que huir de la violencia en todo el mundo. No trata solo sobre refugiados, sino también sobre desplazados internos, personas apátridas y otros grupos de interés. El segundo informe es *El Asilo en España: Un sistema de acogida poco acogedor* de Amnistía Internacional (2016). También se ofrecen datos sobre la situación de los refugiados pero se centra más en el sistema de acogida español, en la legislación que lo regula así como sus carencias y dificultades para las personas solicitantes de asilo en España.

1 TENDENCIAS GLOBALES: DESPLAZAMIENTO FORZADO EN 2015. ACNUR

1.1. Introducción

El número de desplazados por la fuerza es el más alto desde la Segunda Guerra Mundial. En 2011 el número de desplazados declarado por ACNUR fue



de 24,5 millones de personas y en 2014 asciende a 59,4 millones de personas, lo que supone un incremento de más del 50%. Si todas las personas desplazadas por la fuerza constituyeran un país sería el 21º con mayor número de habitantes. En 2015 una media de 30 personas por minuto fueron desplazadas de su hogar. La población de interés para ACNUR son aquellas que han sido desplazadas forzosamente, quienes han encontrado una solución duradera (retornados) y los apátridas. En 2015 esta cifra ascendía a 63,9 millones. Estos son solo algunos datos a modo general, a continuación se detalla más en profundidad la información siguiendo los apartados del informe. Los datos utilizados son hasta la fecha de 31 de Diciembre de 2015.

1.2. Población Refugiada

En 2011 había 10,4 millones de refugiados. En 4 años esta cifra ha aumentado un 55%. Las causas de este incremento se deben principalmente al conflicto en Siria. Aunque también hay que tener en cuenta los casos de Burundi, Afganistán y Sudán del Sur. Durante 2015 se registraron más de un millón de nuevos refugiados sirios. A continuación se detallan algunos datos por regiones en las que actúa ACNUR.

REGIONES DE ACNUR

La Región de África Subsahariana acogía al mayor número de refugiados a finales de 2014: 4,4 millones. El 80% de la población refugiada en esta región procedía de Somalia, Sudán del Sur, la República Democrática del Congo, Sudán y la República Centroafricana.

La Región de Europa se encuentra en segundo lugar, acogiendo a casi 4,4 millones de refugiados, un 41% más que el año anterior. Hay que decir que el 58% de los refugiados que estaban en Europa residían en Turquía. Estos procedían principalmente de Siria e Irak.

En la región de Asia y Pacífico hubo un pequeño descenso del número de refugiados, siendo en 2015 la cifra de 3,8 millones.

En la región de Oriente Medio y Norte de África en 2015 había 2,7 millones de refugiados.

Por último la región de América acogía a 746.800 refugiados en 2015.

NUEVOS REFUGIADOS

En 2015, 18 millones de personas se añadieron a las cifras de refugiados en el mundo. En 2014 este número fue de 2,9 millones. Turquía fue el principal receptor con 946.800 personas. También hay que mencionar a los 149.600

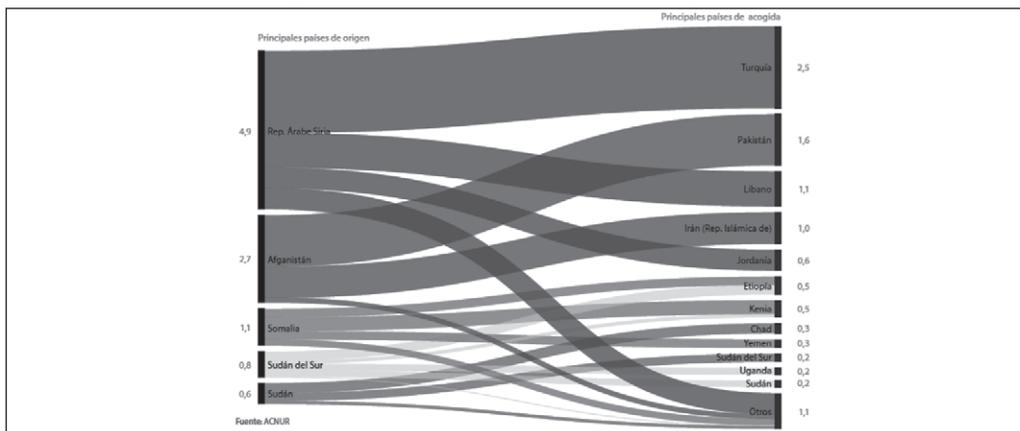
refugiados temporales de Ucrania acogidos por Rusia debido al conflicto que hubo con 149.600 personas. En abril el conflicto en Burundi hizo que 123.400 personas huyeran, siendo acogidas por la República Unida de Tanzania. Los refugiados sirios huyeron principalmente a Turquía, Líbano y Jordania.

PAÍSES DE ASILO

En 2015 cinco de los diez países perceptores de refugiados pertenecían a África Subsahariana, siendo países en desarrollo, lo que indica la desigual carga de responsabilidades entre los diferentes estados. Los 30 países con mayor número de refugiados por 1 dólar *per cápita* formaban parte de regiones en desarrollo. Y dentro de estos 30 países 20 de ellos son clasificados como los menos desarrollados. Un ejemplo de ello, es la República Democrática del Congo que contaba con 471 refugiados por 1 dólar *per cápita*. Si atendemos al número de refugiados por cada 1000 habitantes del país, vemos que, Suecia y Malta son los únicos Estados con altos ingresos en los que hay 17 refugiados por cada 1000 habitantes. El primero de ellos es Líbano, donde casi 1 de cada 5 personas es un refugiado.

Turquía es el el país de asilo con mayor número de refugiados, la cifra asciende a 2,5 millones de personas. Pakistán es el segundo país de acogida con 1,6 millones refugiados, siendo la mayoría de ellos de Afganistán y algunos con más de 30 años viviendo en el país. Líbano es el tercer país con 1,1 millones de personas refugiadas. Entre otros países que también acogen a un importante número de refugiados se encuentran: Irán, Etiopía, Jordania, Kenia, Uganda, República Democrática del Congo y el Chad. En el gráfico 1 pueden verse los países de acogida según el país de origen de los refugiados.

Gráfico 1. País de acogida de los refugiados procedentes de los cinco principales países de origen 2015 (núm. de refugiados en millones)





Hay que mencionar que la mayoría de Estados lleva al menos 5 años entre los países de origen. Afganistán es un país de origen desde hace más de 33 años. Siria es el primer país de origen con 4,9 millones de refugiados repartidos en 120 países. La mayoría escoge Turquía, Líbano, Turquía, Jordania, Irak y Egipto. En Europa los países escogidos son Alemania con algo más de 100.000 refugiados y Suecia con algo más de 50.000. La mayoría de refugiados de Afganistán fueron a Pakistán, Irán, Alemania, Austria, Suecia, Italia y la India. Los refugiados de Somalia escogieron Kenia y Etiopía. Yemen, Sudáfrica y Uganda son países de destino también.

1.3. Soluciones integrales

ACNUR intenta apoyar a los gobiernos para encontrar soluciones duraderas que permitan a los refugiados de todo el mundo reconstruir sus vidas. Entre estas soluciones integrales se encuentran: la repatriación voluntaria, el reasentamiento y la integración local. Un ejemplo de estas medidas es la República Democrática del Congo, Irán Pakistán, Tanzania o Uganda que pusieron en marcha la repatriación voluntaria y el reasentamiento. Sin embargo, la realidad es que las personas refugiadas tienen difícil acceso a estas soluciones duraderas. Durante 2015 201.400 refugiados regresaron a sus países de origen, siendo esta cifra pequeña en comparación con todos los desplazados.

1.4. Desplazados internos

8,6 millones de personas se convirtieron en nuevos desplazados internos debido a la violencia en 2015. En total, durante este año, 40,8 millones de personas pasaron a ser desplazadas internas debido a la violencia. En parte este aumento se debe por la continuación del conflicto en Oriente Medio ya que gran parte de los desplazados internos son de Yemen, Siria e Irak. El primero de ellos es Yemen, debido a la reactivación del conflicto que desplazó a más de 2,5 millones de personas, lo que da lugar a una gran crisis humanitaria.

CRISIS DE REFUGIADOS EN EUROPA 2015

El año anterior, 1.015.078 personas llegaron por mar a Europa. En este mismo año, 3.771 personas murieron o desaparecieron en el mar. El 84% de las personas llegadas proceden de los principales países que generan refugiados, es decir, Siria, Afganistán e Irak. Los niños constituyeron el 25% de quienes llegaron a Grecia, Italia y España en 2015, y muchos de ellos fueron menores no acompañados o separados de sus familias. La respuesta de Europa frente a esta crisis humanitaria fue aumentar los controles fronterizos y el levantamiento de fronteras en algunos Estados. También, se aprobaron leyes que li-



mitaban el acceso a los sistemas de asilo y a la reunificación familiar. Más de 2 millones de solicitudes fueron presentadas en 2015 en 38 países europeos frente a las poco más de 700.000 en 2014. Alemania y Suecia representaban casi el 50% de estas solicitudes dentro de los estados de la UE.

1.5. Solicitantes de asilo

Hay que mencionar que una persona solicitante de asilo es aquella que «solicita protección internacional y se encuentra a la espera de una decisión sobre su reconocimiento como refugiado». En 2015, de forma provisional, se presentaron 2,45 millones de solicitudes de asilo. De estas se calcula que 2,04 millones fueron primeras solicitudes presentadas de «primera instancia». Alemania fue el país con mayor número de solicitudes, un total de 441.900 en 2015. Siria fue el primer solicitante seguido de Albania, Serbia, Kósovo, Afganistán, Irak y Eritrea. Estados Unidos fue el segundo país de acogida con mayor número de nuevos solicitantes de asilo en 2015, un 42% más que en 2014. Estas nuevas solicitudes son de personas de México principalmente, aunque también de otros países de Centroamérica, debido a la violencia de cárteles de droga y bandas delictivas.

1.6. Personas apátridas

Una persona en situación de apatridia no tiene nacionalidad de ningún país, lo que limita sus derechos humanos, sociales y políticos fundamentales, como por ejemplo, la educación, la sanidad y la libertad de movimiento. El problema es que los censos y las encuestas no suelen recabar información sobre estas personas. Cada vez son más los países que están incluyendo preguntas en sus censos para obtener información sobre las personas que se encuentran en esta situación. Esto se lleva a cabo en el marco del Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda 2020. A finales de 2015 había personas en esta situación bajo el mandato de ACNUR en 78 países, un país más que en 2014.

2

EL ASILO EN ESPAÑA: UN SISTEMA DE ACOGIDA POCO ACOGEDOR. 2016. AMNISTÍA INTERNACIONAL

España tiene que adaptar la legislación relativa al sistema de acogida de acuerdo con las directivas europeas. Además aunque exista una Ley sobre el Derecho al Asilo de 2009, esta no se ha concretado en forma de reglamento para llevarla a la práctica. Por lo tanto, son las organizaciones que colaboran con la Administración las que asumen prácticamente todo el peso de la acogida e integración de las personas que solicitan asilo, sin mayor implicación de

las administraciones públicas, ni a nivel local ni a nivel autonómico. En el informe se pide que España garantice de facto los derechos de las personas solicitantes de asilo, modificando y desarrollando para ello el sistema de acogida acorde al derecho de la Unión Europea y, que se cuente con la colaboración de las administraciones públicas tanto a nivel estatal como a nivel autonómico y local. Se requiere de una respuesta eficaz, corta en el tiempo y que no se limite a la mera asistencialización. El informe se ha realizado entre septiembre de 2014 y enero de 2016. Para reunir información se ha viajado en cuatro ocasiones el CETI de Melilla y una al CETI de Ceuta. También, se han visitado centros de acogida para solicitantes de asilo y se han recabado testimonios de trabajadores y trabajadoras así como de personas solicitantes de asilo. A continuación se presenta un testimonio de una mujer refugiada con sus tres hijas.

«Cuando Sara (nombre ficticio) llegó al CETI de Melilla junto a sus tres hijas, le asignaron varios camastros en una tienda de campaña donde durmió tres días junto con 20 personas más. Debido a esta situación, decidió buscar un hotel aunque no sin dificultad. La primera noche durmieron en la calle. Ante la imposibilidad de hacer frente al coste del alojamiento, decidió volver al CETI y le dieron una habitación en uno de los módulos, pero le indicaron que solo podría utilizar dos camas, aunque las otras no estaban ocupadas. Luego llegó otra familia y tuvieron que dormir 12 personas en la habitación, 7 niños y 5 adultas».

Se estima que 69,5 millones de personas son refugiadas o desplazadas. 1 de cada 3 son mujeres y en 2014 el porcentaje de niños y niñas era del 51%. Tan solo el conflicto sirio ha dado lugar a que más de 5 millones de personas hayan huido de su país. Mientras que en 1951 la mayoría de las personas refugiadas procedían de Europa hoy proceden principalmente de África y Asia. Hay que mencionar que solo pequeña parte de las personas refugiadas consiguen llegar a Europa. En 2015 hubo 1.321.600 de personas que solicitaron protección internacional en países de la Unión Europea. El 86% de la población refugiada se encuentra en países en vías de desarrollo o países pobres, lo que da lugar a que no se respeten los derechos humanos de estas personas que huyen de la violencia.

España se comprometió a acoger un total de 15.888 personas refugiadas procedentes de Grecia e Italia. En 2015 solo habían llegado 18. Además, desde 2010 a 2017 el Gobierno se ha comprometido a realojar a 1.884 personas procedentes de países cercanos a Siria. Hacia mitad de 2015 solo habían llegado 208 personas desde 2009. Si atendemos a las concesiones de protección internacional en España, se ha pasado de 208 personas 1.585 personas en 2014 y 1.020 en 2015.

Hay que destacar que el personal encargado de estudiar las peticiones de asilo no contó con más recursos humanos hasta finales de 2015. Además, se

estaba esperando a que la situación en los países de origen mejorara, cosa que no sucedió, y, por lo tanto, se produjeron muchas demoras en la tramitación de las solicitudes. La Oficina de Asilo y Refugio ha tenido listas de espera de hasta 7 meses para poder mantener una primera entrevista con los solicitantes. También, hay que mencionar que no se cuenta con un modelo adecuado de acogida, lo que, unido al incremento de la llegada de refugiados ha dado lugar a que los procedimientos no respeten los estándares internacionales de derechos humanos.

2.1. Centros de Estancia Temporal

Los Centros de Estancia Temporal (CETI) de Ceuta y Melilla han demostrado no tener la capacidad de albergar en condiciones que respeten los derechos humanos a migrantes y refugiados. En 2014 el centro contó con 2.500 personas durante varios meses y, sin embargo, solo tiene 480 plazas. Se han hecho reformas para ampliar las plazas a 756, aunque básicamente son tiendas de campaña o carpas. El centro se divide en módulos por sexo quedando el cuidado de los hijos/as menores a cargo de las madres. Hay que mencionar también las deficientes condiciones higiénicas y sanitarias, problemas de seguridad y problemas de escolarización para con los menores.

Además hay que destacar que la normativa sobre asilo no se aplica a los CETI. Por ejemplo, el derecho a que la familia esté reunida, a recibir una asignación económica cuando se carezca de recursos o la libertad de moverse libremente no se cumplen. Pero, en la península tampoco se garantizan todos los derechos que en teoría tienen los solicitantes de asilo. Entre estos derechos se encuentra el de recibir una dotación económica si se carece de recursos o la libre circulación de las personas en el territorio. Esto se ve claramente incumplido debido a que muchas personas que solicitan asilo deben pasar varios meses en los CETI donde no tienen libertad de movimiento. Tampoco hay criterios claros para el posterior traslado a la península. Según los estándares internacionales los centros de acogida deben permitir que la familia esté unida. El CETI de Melilla ha visto aumentado el número de familias, tanto es así, que alrededor del 50% de su población es menor de 18 años. Y sin embargo, ni el CETI de Melilla ni el de Ceuta cuentan con módulos familiares. Esto ha sido recogido por el Defensor del Pueblo en informes del 2004, sin que hasta la fecha se haya tomado ninguna decisión al respecto.

En el informe se recogen testimonios de familias que son separadas, entre otras circunstancias porque se encuentran a la espera de demostrar que los menores son sus hijos. Este es el caso de familias palestinas y sirias que proceden de campos de refugiados o de menores que han nacido fuera de su



país. Debido a los impedimentos y controles que hay en la frontera hispano-marroquí muchas personas que van a solicitar la protección internacional cruzan la frontera de forma irregular, por lo que muchas familias entran separadas, tras haber tenido que pagar grandes cantidades de dinero. Por ello, en Melilla hay muchos niños y niñas sirios que están solos. Los responsables del CETI de Melilla han admitido que las instalaciones no reúnen las condiciones para alojar a tantas personas.

2.2. Sistema de Acogida

Se prevé un sistema de acogida de hasta 18 meses, con la posibilidad de que se pueda ampliar hasta los 24 meses en caso de que la persona sea considerada muy vulnerable. El periodo de estancia en los CETI no se contabiliza en estos meses. Este sistema tiene 3 fases.

Una **primera fase** en la que a la persona se le asigna una plaza de alojamiento, bien en un centro público o en alguna vivienda o centro pertenecientes a organizaciones que colaboran con la administración. Después, en algunos casos se ayuda económicamente para pagar el alquiler en viviendas privadas.

La **segunda fase** queda bajo la gestión de organizaciones no gubernamentales. Esta fase dura 6 meses, ampliables a 11. A partir de los 6 meses se ofrece una autorización para trabajar, aunque la validez de esta depende de la resolución positiva o negativa del expediente. Se ofrece una ayuda para poder afrontar el alquiler de una vivienda y una dotación para cubrir las necesidades básicas, donde se incluye el transporte. Hay que mencionar que no todas las personas solicitantes de asilo acceden a esta fase, aunque carezcan de medios propios de subsistencia. Esto es debido a que estas ayudas están supeditadas al cumplimiento de objetivos en la primera fase y a los presupuestos con los que cuente cada organización.

Según los estándares internacionales los Estados están obligados a garantizar una vida digna a todas las personas. El hecho de que estas personas no sepan cuando obtendrán una respuesta en relación con su petición de asilo, y no tener unas perspectivas claras, hace que no puedan tener una tranquilidad y seguridad en cuanto a su integración en la sociedad de acogida. Durante esta fase se sigue ofreciendo atención jurídica y psicológica además de los recursos ofrecidos en la primera fase como orientación laboral o clases de castellano.

Hay que mencionar que hay una aplicación desigual y aleatoria de las ayudas previstas. Un ejemplo de ello es la «ayuda de salida» que se otorga para facilitar la autonomía cuando la persona deja el centro. Resulta que en

algunos casos se justifica la entrega de la ayuda como salida del programa de acogida y, por lo tanto, es incompatible con la percepción de ayudas que se contemplan en la segunda fase. En otros casos el dinero de esta ayuda ha sido utilizado para el pago a una agencia inmobiliaria o como fianza en la búsqueda de vivienda para las personas que van a seguir recibiendo ayudas en esta segunda fase.

En una **tercera fase** se proporciona una ayuda con carácter extraordinario, según los requisitos establecidos por el Protocolo de Ayudas Económicas. Hay que decir que muchas personas solicitantes de asilo agotan la ayuda sin que se haya resuelto su solicitud. Ante esta situación la mayoría de personas deben acudir a organizaciones no gubernamentales que prestan asistencia a grupos sociales desfavorecidos, o en su caso a los servicios sociales de emergencia locales o autonómicos. Por lo tanto, estos organismos no están preparados para dar la respuesta específica de la que requieren los solicitantes de asilo. Según la Ley de Asilo española debe haber una ayuda para facilitar la integración de estas personas en la sociedad, sin embargo, en la práctica esto no se cumple. Las ayudas de la tercera fase no siempre están garantizadas por lo que muchas veces son concedidas en plazos inferiores a los previstos en las normativas. Además se retiran aunque no se haya resuelto el expediente sobre la petición de asilo.

2.3. Dificultades y carencias del Sistema de Acogida español

Una de las dificultades al dejar los centros de acogida es la búsqueda de vivienda. En España solo hay un 1,1% de vivienda social en alquiler. Por lo tanto, las personas solicitantes de asilo deben acceder al mercado libre donde los precios son muy altos. También, es difícil que estas personas consigan un contrato laboral o nómina, para poder acceder a la vivienda, además de las reticencias o comportamientos xenófobos por parte de muchos de los arrendatarios. Las organizaciones que llevan estos casos no ayudan en principio a la búsqueda de una vivienda, aunque sí entregan una carta firmada por la organización correspondiente en la que se menciona que durante unos meses se van a hacer cargo del alquiler de la vivienda.

Hay que mencionar que algunos ayuntamientos y comunidades autónomas se ofrecieron para acoger personas refugiadas. Por ejemplo, el coordinador del Comité de Acogida de Personas Refugiadas de la Generalitat de Cataluña, creado en 2014, mencionó que tras la reunión informativa de los acuerdos a nivel europeo, no había ningún dispositivo de coordinación entre los diferentes niveles de la administración para una acogida adecuada de los refugiados, ni siquiera de las personas que ya estaban en España. Otro



ejemplo, es la directora general de Inclusión Social de la Generalitat Valenciana que comentó el hecho de que las comunidades autónomas y las administraciones locales no tienen cabida en el sistema de acogida. También, comentó la dificultad para acceder a la información sobre las personas que son enviadas a la Comunidad Valenciana. Esta falta de información hace que sea difícil que los servicios educativos, sociales o sanitarios se adecuen a las necesidades específicas de estas personas.

La Ley de Asilo de 2009 recoge los derechos de las personas solicitantes de asilo. Sin embargo, esta Ley no tiene un posterior desarrollo en un reglamento que ponga en práctica los principios y derechos establecidos en dicha ley. El sistema de acogida se ha llevado a cabo a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social mediante una Orden Ministerial de 1989 que se concreta con una resolución de 1989. También, para llevar a la práctica el sistema de acogida es necesario acudir a otras normativas, en concreto, la relativa a los pliegos de subvenciones y protocolos dirigidos a las entidades que colaboran con la Administración. Esto hace que sea más difícil el conocimiento y ejercicio de los derechos, así como exigirlos. Además, la Ley de 2009 no está actualizada ya que ha de incorporar directivas relativas a la Segunda Fase del Sistema Europeo Común de Asilo: Directiva sobre requisitos de asilo, Directiva revisada de procedimientos de asilo y Directiva sobre condiciones de acogida.

En conclusión, es difícil hablar de un Sistema Europeo Común de Asilo por varias razones. Una de ellas es el hecho de que cada Estado tenga su modelo de acogida, debido a que cada uno interpreta a su manera las obligaciones que se establecen en las directivas europeas. Otra razón es el hecho de que en los últimos años se han aumentado los esfuerzos para controlar las fronteras más que para ayudar a estas personas que huyen de la violencia.

Reseñas bibliográficas

- 1** **Trabajo y pobreza. Cuando trabajar no es suficiente para vivir dignamente.**
Abraham Canales Fernández **255**
- 2** **Aportaciones de las familias al bienestar y apoyos facilitadores”.**
Natividad de la Red Vega **258**
- 3** **La sociedad vulnerable. Por una ciudadanía consciente de la exclusión y la inseguridad sociales.**
Noelias Morales Romo **262**





Reseñas bibliográficas

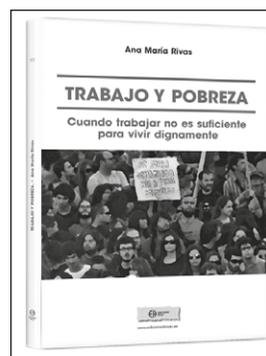
TRABAJO Y POBREZA. CUANDO TRABAJAR NO ES SUFICIENTE PARA VIVIR DIGNAMENTE

ANA MARÍA RIVAS

Ediciones HOAC | Mayo 2016 | Colección «Análisis y debate» | 165 páginas |

ISBN 978-84-92787-31-9 | Encuadernación rústica, cosido con hilo. Con solapas

Disponible en www.edicioneshoac.es



La autora, doctora en Sociología, subraya en este libro que no estamos ante un mero cambio ideológico o de política económica, sino que se trata de la imposición de un modelo de gobierno del mundo, de los estados y de las personas: el de la «gobernanza neoliberal», que supone una nueva «racionalidad», una nueva «razón del mundo», que busca inscribirse en las mentes y en los cuerpos como un «nuevo sentido común», un conjunto de supuestos, creencias y certezas presentadas como incuestionables desde donde percibir, representar, construir, organizar y nombrar nuestro mundo.

Con su relato realiza una aportación imprescindible en la descripción y el análisis de las continuas transformaciones del trabajo asalariado y de las subjetividades obreras, dirigidas a la implantación e inscripción de esa nueva versión del viejo capitalismo, que pretende instituirse como una «lógica nor-



mativa global», que genera un modelo individualizado de relaciones sociales, de maneras de vivir, de subjetividades, de formas de existencia, en las que lo que menos cuenta es la vida humana y su dignidad.

A través del sentido común lo que es producto de la voluntad e intencionalidad social se disfraza de obvio, inevitable y natural, dificultando su contestación, oposición y resistencia. Un nuevo sentido común construido a partir de los principios rectores de la gestión empresarial (eficiencia, rendimiento, productividad, competencia, competitividad, cálculo, responsabilidad individual, autocontrol, calidad, evaluación, libre elección, rendimiento de cuentas), elevada a categoría de modelo de subjetivación: cada cual es una empresa a gestionar y un capital que hay que rentabilizar y sacar beneficios; modelo de sociedad: la «sociedad-empresa», formada por individuos-empresa, empresarios de sí mismos, emprendedores; y un modelo de Estado: el «Estado de la competencia», cuya acción es hacer de la competencia la ley de la economía nacional.

En esta lógica, el trabajo asalariado como fuente de ingresos para la subsistencia, ha sido utilizado por el poder para lograr el consentimiento de los individuos a esa forma neoliberal de gobernabilidad de los cuerpos y las mentes. El proceso de precarización del trabajo y el empobrecimiento de los trabajadores y de las trabajadoras ha sido una de las dinámicas desplegadas para la construcción de esta nueva arquitectura mundial, necesitada de sujetos dóciles, disciplinados y bien adiestrados en la normalidad neoliberal. En palabras de Rivas, «son las clases trabajadoras, populares, aquellos colectivos que dependen de un salario, contratados de modo irregular, temporales, a tiempo parcial, con jornadas reducidas, ocupando empleos estacionales, etc., los que se ven más afectados por la “nueva normalidad” neoliberal: si el empleo hasta ahora garantizaba cubrir las necesidades básicas de las personas y disponer de un sistema de protección social, la nueva norma de empleo es todo lo contrario, no solo no garantiza los mínimos para llevar una vida digna, sino que se ha convertido en factor de vulnerabilización y exclusión social. El asalariado siempre ha sido una clase subordinada, obligado a hacer equilibrios en la cuerda floja, pero la diferencia es que si nos caíamos contábamos con una red de protección social, ahora nos han quitado la red y lo que nos pasa es responsabilidad exclusivamente individual. Esta es la perversión del sistema, la individualización llevada a su extremo, haciéndonos responsables y, por tanto, culpables de lo que nos ocurre, incluido tener o no empleo».

El libro consta de seis capítulos, y comienza con una descripción de las dos grandes transformaciones de la sociedad: de la mercantilización a la empresarialización. Los cambios y evoluciones del trabajo y la producción de sujetos,

en el segundo capítulo. La constante precarización laboral como modelo de gobernanza neoliberal se recoge en el capítulo tercero.

La evolución de la pobreza y la exclusión social en España... cuando trabajar no es suficiente para vivir dignamente; las reformas, las políticas de austericidio llevadas a cabo como medidas anticrisis que han derivado en mayor pobreza laboral. Una desigualdad social y un aumento de la pobreza constatada en distintos informes y estudios como el de la Fundación FOESSA, la Fundación 1º de Mayo, Intermon Oxfam, Cruz Roja Española, el Barómetro Social de España, la Fundación Alternativas, Save the Children, la OIT entre otros, reflejados en el cuarto capítulo.

Continúa el capítulo quinto describiendo los rostros de la precariedad como el único e inevitable marco vital: donde los jóvenes han sido convertidos en laboratorio de experimentación del sujeto neoliberal; en las mujeres, que «conviven» entre el techo de cristal y el suelo pegajoso; y a las personas inmigrantes cuyos puestos de trabajos son los llamados «3P»: más penosos, más peligrosos y más precarios.

Finalmente, concluye la autora, con la exigencia compartida de «trabajo decente», acuñada por la OIT y asumida por la Iglesia católica, aquí en España también en el marco de la iniciativa Iglesia por el trabajo decente con el compromiso y el impulso de Cáritas, la HOAC, CONFER, Justicia y Paz, la JEC y la JOC. La autora reclama dignificar la sociedad, la política, la economía, para rechazar las causas del trabajo indecente. Cuestiones que pasan por resistir y oponerse al sistema de gobernanza neoliberal y al proyecto de persona, sociedad y Estado que propone. Para ello, es clave la formación y dotarnos de instrumentos de análisis que nos ayuden a comprender lo que está ocurriendo, la nueva configuración de la sociedad. En esa labor de formación, de análisis, de crítica y de reflexión su propuesta pasa por «hacerse de forma colectiva, asociada, rechazando el individualismo» para materializar en compromisos de participación en la vida pública creando redes y plataformas de contrapoder, que empoderen a las personas y que sumen en el objetivo democrático de control al poder político y económico.

Ediciones HOAC incorpora a su catálogo este libro con la doble intención de realizar una aportación al debate sobre el trabajo asalariado y, de otro lado, favorecer que esta publicación que puede ser un instrumento formativo para organizaciones, entidades y personas comprometidas con los derechos de los trabajadores y de las trabajadoras.

ABRAHAM CANALES FERNÁNDEZ



APORTACIONES DE LAS FAMILIAS AL BIENESTAR Y APOYOS FACILITADORES

DEMETRIO CASADO (COORD.)

(2015) *Políticas Sociales en Europa*, n. 34. Barcelona: Editorial Hacer, 180 págs.

Estamos ante una interesante aportación de la colección «Políticas Sociales en Europa», revista científica, internacional y multidisciplinar fundada en 1935. En España se publica en castellano desde 1977. Cada número trata de un tema relacionado con las «políticas sociales y las estrategias de intervención», abordado desde un punto de vista teórico, práctico y empírico.

Este número 34, coordinado por Demetrio Casado, complementa un tema ya iniciado anteriormente, en el número 28, sobre «Familias para el bienestar personal. Bienestar personal para las familias». En ambos números se recogen las aportaciones presentadas, por especialistas internacionales, en los sucesivos Seminarios de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO).

Los capítulos y perspectivas que se presentan en este libro han sido elaborados por expertos de larga y sólida experiencia en torno a la familia. En el primero de ellos, Ignacio Socías, desde la perspectiva de los objetivos y expectativas del XX Aniversario del Año Internacional de la Familia, se centra en la influencia de la familia, en el bienestar y la superación de la pobreza, en la conciliación de la vida familiar y trabajo, en el fomento de la solidaridad intergeneracional. Destacamos la importancia que atribuye a la familia en la prevención o superación de los procesos de la «nueva exclusión», relacionada con la exclusión de las relaciones familiares, la comprensión o el cuidado que afecta a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, y en mayor medida, a sus miembros en situación de vulnerabilidad.

La psicóloga M^a Jesús Sanz, parte de la consideración del papel clave de la familia en el apoyo afectivo entre sus miembros. Si esto es así durante toda la vida, lo es más en la etapa infantil. De aquí el papel central de las políticas públicas en el apoyo a los padres, en su función de crianza para la promoción y desarrollo infantil, desde el interés del menor (p. 38). Para ello, considera la conveniencia de que los padres, dispongan de una información amplia y de guías lo más completas posible, en las que se reflejen todas las necesidades de cada etapa del menor y las pautas a seguir, además de las orientaciones y apoyos necesarios que favorezcan el desarrollo de sus capacidades y potencialidades.

En esta misma línea, se recoge un interesante proceso de innovación de la asistencia a recién nacidos prematuros y nacidos a término enfermos y que vienen siendo objeto de especial atención por especialistas, familiares y personas implicadas en la acción pro bienestar. Se nos describe esta experiencia, en la que ofrece un destacado aporte la doctora Carmen Pallás, desde sucesivas cuestiones planteadas por Demetrio Casado, sobre la asistencia neonatológica, sobre aspectos relacionados con unidades neonatales para recién nacidos enfermos o prematuros o sobre la importancia de la lactancia y de los bancos de leche materna. Al centrar la atención en la familia, no solo en el niño, subrayan el alto nivel de satisfacción de los padres que participan activamente en los cuidados del desarrollo del niño o en las asociaciones de niños prematuros.

A través de un interesante diálogo, M.^a José Aguilar, Demetrio Casado y María Jesús Sanz, presentan la oportunidad vital y la satisfacción afectiva y personal que proporciona criar a un hijo y participar en su desarrollo. Se ha demostrado, además, que la crianza refuerza capacidades muy útiles como son la resistencia al esfuerzo, la atención multitarea, la inteligencia emocional. Un motivo más para el desarrollo de políticas que ayuden a las mujeres a asumir sus diferentes roles y apoyen a padres y madres en la tarea de la crianza.

Desde la aparición de la Ley 39/2006 sobre Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las situaciones de Dependencia (LAAD), Demetrio Casado viene proporcionándonos interesantes análisis, observaciones y propuestas para su eficaz desarrollo. En este capítulo nos sitúa en la atención familiar (complementada) a la dependencia. Desde la consideración de las dimensiones de la autonomía y la dependencia, nos presenta las posibilidades e indicaciones de los cuidados familiares, teniendo en cuenta los principios generales y bioéticos y el enfoque comunitario, tal como se recoge en este último caso en la LAAD, que pretende facilitar a la persona «una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible» (art. 13.a). A esto se ha de añadir las aspiraciones sociales manifestadas por las personas mayores en situación de dependencia, sobre las preferencias de sus cuidadores. Más del 70% prefieren cuidadores con vínculos familiares, según se recoge en un estudio realizado por el IMSERSO en 2005, o en la encuesta realizada en el año 2010 sobre la preferencia residencial de las personas mayores, donde aparece la elección de su casa en un 15,4%, en casa de los hijos con el 46,1%, o los que prefieren vivir en una residencia 18,8%.

Después de analizar algunas contradicciones que, desde la lógica de la Ley se vienen dando en su desarrollo sobre la prestación económica por cuidados en el entorno familiar (PECEF), el autor afirma que «la PECEF deber ser rehabilitada. Y debe asignarse al apoyo a los cuidadores no profesionales el carác-



ter de prestación de derechos subjetivos como lo tienen el resto de los medios de la Ley» (p. 99).

Se recogen además en este libro tres iniciativas que tienden a facilitar el apoyo a las familias en el bienestar. Una de ellas es presentada por Roberto Martínez, sobre el modelo efr como nuevo paradigma para la gestión de la conciliación. Se pretende desde la fundación «Más familia», que el autor dirige, dar respuestas en materia de responsabilidad y respeto a la conciliación de la vida familiar y laboral, al apoyo en la igualdad de oportunidades y a la inclusión de los más desfavorecidos, tomando como base la legislación vigente y vinculante y la negociación colectiva, de forma que las empresas efr realizan una autorregulación voluntaria en la materia. Otra iniciativa que presenta Demetrio Casado se centra en el teletrabajo, como medida que facilita la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y, en la tercera, José Félix Sanz, nos describe algunas experiencias de apoyo de Polibea a familias de personas afectadas de dependencia, desde un enfoque integral, accesible, flexible y continuo.

Fernando Fantova nos ofrece algunas aportaciones conceptuales, reflexivas y propositivas en relación con las posibles y deseables sinergias que cabe identificar y promover entre las relaciones familiares y otras relaciones primarias o comunitarias en la búsqueda del bienestar. Advierte que ambas han de estar bajo la influencia de políticas sociales públicas. Desde esta perspectiva, desarrolla su aportación a través de: a) la comprensión de las diferentes esferas o agentes implicados en el bienestar, con especial referencia a las relaciones y redes familiares; b) la realidad del capital relacional (familiar) en España y c) algunas propuestas proactivas para la incorporación del enfoque comunitario en las intervenciones y las políticas sociales. Incorpora además algunas estrategias a seguir para la innovación social compartida para la gobernanza del bienestar basada en la evidencia; el empleo de calidad en el territorio, la disminución de la desigualdad y la erradicación de la pobreza, la innovación sociosanitaria y la sinergia entre lo público y lo común para un renovado contrato social.

Finlandia tiene buenos resultados en materia de bienestar. En ese escenario, avanza el nuevo familiarismo en las últimas décadas, tal como nos describe Ramón Marcos, por una parte a través de diversos análisis y resultados de estudios llevados a cabo por historiadores, politólogos y sociólogos; por otra parte, ello se refleja en el incremento de las medidas operativas, de los servicios y prestaciones de la política familiar, en permiso de maternidad y parental para la madre o el padre, en la asignación de asistencia al hogar infantil, subsidios y paquetes de maternidad y, un largo etcétera. Se produce así, entre



los logros de la política familiar, el derecho a la elección de cómo quiere la familia cuidar a sus hijos, en sus primeros años de vida, para garantizar tanto el apego como su bienestar, lo que da lugar, por ejemplo, a que las familias con niños menores de tres años puedan optar por disponer de un subsidio para cuidarles en casa o bien porque sus hijos vayan a la guardería.

El desarrollo y aplicación de los derechos sociales, con ser necesario para el bienestar social, no es suficiente. Se requiere la colaboración de diversos agentes con sus aportes difícilmente sustituibles. Entre estos agentes, en nuestro contexto mediterráneo, ocupa un lugar clave la riqueza relacional y afectiva de la familia en condiciones «normales», en los cuidados básicos, en la crianza y en los procesos de dependencia. Conocimientos y prácticas nos vienen a mostrar que, en la medida que las políticas públicas sean compartidas con diversos agentes, entre ellos las familias, las comunidades y las organizaciones, ganan en legitimación, impacto y eficiencia. Efectos que se verán favorecidos a través de los convenientes apoyos facilitadores a las familias. Estas son algunas de las conclusiones que nos muestran los autores de este libro.

NATIVIDAD DE LA RED VEGA



LA SOCIEDAD VULNERABLE. POR UNA CIUDADANÍA CONSCIENTE DE LA EXCLUSIÓN Y LA INSEGURIDAD SOCIALES

FERNANDO GIL VILLA

Madrid: Tecnos, 2016.

Este texto supone una llamada de atención sobre la vulnerabilidad y los vulnerables, que constituyen el epicentro de la publicación. Como elemento que caracteriza a buena parte de la obra de Gil Villa, se analizan fenómenos sociales desde una perspectiva sociológica, acompañada por aportaciones de otras disciplinas como la filosofía, la psicología, la economía o la semántica. Desde esta óptica, se dibujan los pilares que sustentan la sociedad vulnerable en la que vivimos actualmente, y que queda reflejada en sus distintas dimensiones.

Esta publicación se caracteriza por un lenguaje claro y directo que, al tiempo, cuida con sumo detalle la elección de los términos y las asociaciones existentes entre ellos. Así, ocupan un lugar destacado los tándems exclusión/desigualdad social, vulnerabilidad/exclusión social o inseguridad/vulnerabilidad, entre otros. Otro aspecto reseñable de este ensayo lo constituyen los diversos ejemplos ligados a la vida cotidiana (ambientados en España y Latinoamérica), que ilustran situaciones reales, focalizadas en individuos concretos y en entornos cercanos y familiares, y que permiten al lector una reflexión más profunda sobre los aspectos denunciados por el autor.

Se indaga sobre conceptos como exclusión, desigualdad social, inseguridad, dignidad y justicia social, que constituyen el eje vertebrador sobre el que se van articulando los 9 capítulos que lo conforman.

El capítulo 1 comienza por contextualizar la desigualdad social y su relación con la aplicación de políticas neoliberales que recortan en gastos sociales, todo ello apuntalado con datos sobre exclusión social en España y otros países, en ámbitos como el educativo, el laboral, sanitario y el social.

Los capítulos 2 y 3 constituyen un estudio sustancial de la exclusión social que se relaciona con tres criterios: la voluntad, la urgencia y la presencia. En palabras del autor «el hambre y la enfermedad, o la guerra y la catástrofe estarían entre las formas más graves de exclusión» (p. 23). Se vislumbran también algunos obstáculos para que exista una ciudadanía crítica en el Siglo XXI, como la falta de conciencia respecto a los otros, y la poca predisposición a reflexionar sobre la responsabilidad de cada uno sobre el sufrimiento ajeno.

Se identifican tres grupos clave de vulnerables: mujeres, jóvenes y ancianos, exponiéndose sus vínculos con la inseguridad que esas situaciones de partida generan, a tenor de las características globalizadoras de la sociedad actual. Sobre estos colectivos se volverá a poner el foco en los capítulos 6 y 7.

En el cuarto capítulo se insiste en la importancia de la inseguridad y de sus fuertes vínculos con la vulnerabilidad, llegando a discernir dos tipos de vulnerables, el «normal» y el doble o excluido. Partiendo de la premisa de una ciudadanía vulnerable, dentro de ella, los ciudadanos marginados son doblemente vulnerables por esa condición que les aboca a situaciones de mayor inseguridad y riesgo social. Es decir, si los ciudadanos del siglo XXI hemos ido perdiendo en control sobre numerosos elementos de nuestra vida cotidiana que aumentan nuestra sensación de inseguridad, aquellos que pertenecen a colectivos excluidos son aún mucho más vulnerables.

La citada atención prestada a la inercia e implicaciones de algunos términos, adquiere su máxima expresión en el capítulo 5 titulado *La guerra oculta del lenguaje*. En él se realiza una fuerte crítica a la idea de Tolerancia Cero. Asimismo, este capítulo, el más reducido en extensión, se hace eco de las representaciones sociales de la enfermedad desde el poder simbólico del lenguaje bourdieuano.

Con sus aportaciones en los capítulos 6 y 7, el autor remarca la desigualdad a la que se ven sometidos los tres grupos sociales mencionados: mujeres, jóvenes y ancianos. Esta desigualdad se multiplica si se le unen otras variables como las minorías étnicas, la pobreza, la encarcelación, la violencia o la inmigración. La fuerza discriminatoria del género queda evidenciada con diversos datos estadísticos, acompañados de explicaciones sociológicas de la cultura patriarcal. En cuanto a la juventud, se aborda la violencia, las dificultades de acceso al mercado de trabajo y el abandono escolar. Las personas mayores, por su parte, son consideradas como uno de los grupos más frágiles que además de hacer frente a elementos como la soledad o las dificultades de salud, se mueven con mayor dificultad en un contexto de cambio tecnológico, que cada vez abarca a más ámbitos de la vida cotidiana y que «deja en la cuneta de los analfabetos digitales a millones de personas, sobre todo entre las personas de más edad» (p. 78). Para mitigar estas situaciones, Gil Villa apuesta por políticas educativas y sociales que luchen contra prejuicios y discriminaciones con, por ejemplo, programas de educación intergeneracional no formal.

Si bien toda la obra está aderezada de una intensa actitud crítica, quizás sea el capítulo 8 en el que esta diatriba adquiere su punto álgido al abordar la clase política. El calificativo de «Esquizofrenia de la política» resulta ilustrativo al respecto. Se hace una especie de sátira de la política donde denominadores



como clientelismo, narcisismo, deficiente formación, vanidad, burocratización, corrupción, hipocresía, hedonismo del poder, corporativismo o soberbia, conforman una clase política alejada de solidaridad y del camino para reducir la brecha de la desigualdad. Los nuevos partidos con sus estrategias populistas y basadas en la cibergrafía, no se libran del filtro crítico.

El capítulo 9 constituye un preludio de algunas de las conclusiones que le siguen. La justicia y la compasión se erigen como las bases sobre las que construir nuevas políticas educativas, legislativas y sociales. La filosofía y la psicología, por su parte, respaldan la compatibilidad entre la solidaridad, la libertad y la compasión con metas individuales y sociales. Estos elementos, responden a una cuestión poco investigada y que el autor tiene el acierto de poner sobre la mesa: la formación profesional y psicológica de los funcionarios de sectores como el educativo, el político o el judicial.

Como no podía de ser de otra manera, dada la trayectoria en el ámbito de Sociología de la Educación del autor, este último capítulo se cierra con la necesidad de una transformación en la educación (en sentido amplio) que apueste por incrementar la compasión, la igualdad y la solidaridad frente a la competitividad individual, y para ello propone como herramientas el teatro o la poesía.

La tesis del libro, queda claramente plasmada en el apartado que concluye con una retrospectiva de la sociedad vulnerable que se ha ido delineando, y dos propuestas para acabar con los vulnerables que van desde la ironía mordaz de la primera, consistente en dejarles morir amparándose en el darwinismo social, a la propuesta constructiva de la segunda, que pasa por ciudadanos conscientes y activos que terminen con la condición de vulnerables. Por tanto la conciencia sería la piedra angular para revertir la sociedad vulnerable actual. Sus posibles herramientas: las redes sociales y sobre todo, los cambios en educación.

El epílogo sobre la vecina Petra apostilla el verdadero valor que aporta esta obra, ofrecer a través de datos y ejemplos de la sociedad actual cargados de cotidianidad y cercanía, una perspectiva crítica que abra el camino para despertar a una ciudadanía que asiste impasible a dificultades como las de la anciana Petra.

Una vez señaladas las principales aportaciones del texto, se hace pertinente proceder a su valoración.

En cierto modo, la línea temática del texto implica una dirección a contracorriente de las principales líneas de investigación de los sociólogos y educadores contemporáneos. Por todo ello, se trata de una obra crítica que busca,



entre otros objetivos, despertar a una ciudadanía aletargada y cada vez más acostumbrada a vulnerables cercanos y lejanos. La filosofía de esta obra no se limita a diseccionar los núcleos temáticos mencionados, sino que realiza una serie de sugerencias y aportaciones que pasan por los ámbitos individual y social, especialmente focalizadas en el terreno político, pero sobre todo en el educativo.

El presente libro constituye una herramienta de análisis de la sociedad posmoderna que recorre exhaustivamente variables económicas, sociodemográficas, educativas y sanitarias, poniendo el acento en el momento actual, pero sin olvidar una retrospectiva a la época moderna, a la que mira de reojo para contrastar la evolución de la especie humana en términos sociales.

Todos los aspectos previamente abordados me llevan a recomendar este libro que abre una interesante vía de exploración por su análisis de la vulnerabilidad, pero también por las consideraciones y propuestas que van salpicando los distintos capítulos.

NOELIA MORALES ROMO

normas

Normas de presentación de originales

Tribuna Abierta es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista.

Los artículos deberán seguir las siguientes pautas:

- 1.º Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán evaluados de forma anónima por dos expertos, miembros del Consejo Asesor de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial.
- 2.º La extensión del contenido será máximo de **6.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1,5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.
- 3.º Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras**, y su traducción al inglés.
- 4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán la siguiente estructura:

Libros: CARBONERO, M. A. (1997): *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES.

En caso de autores múltiples: primer autor, apellido/nombre; restantes autores: nombre/apellido. Si no son más de tres autores, hay que mencionarlos a todos; si son más de tres autores, hay que poner el primero y luego (et al.).

AUBERT, A. et al. (2008): *Aprendizaje dialógico en la Sociedad de la Información*, Barcelona: Hipatia Editorial.

Contribuciones: URIBARRI, I. (1982): «Cooperativas de vivienda», en: *Primeras jornadas de Cooperativas de Euskadi*, Vitoria: Gobierno Vasco, pp. 129-137.

Capítulos de libros: ASTELARRA, J. (1990): «Las mujeres y la política», en J. Astellarra (comp.), *Participación política de las mujeres*, Madrid: CIS-Siglo XXI.

Artículos de revistas: NAREDO, J. M. (2000): «Ciudades v crisis de civilización», *Documentación Social*, abril-junio, n.º 119, pp. 13-37.

Referencias de Internet: AINSCOW, M. (2011): *La inclusión no es acerca de grupos concretos de estudiantes, es reestructurar el sistema educativo* (en línea). <http://www.euskadinnova.net/es/innovacion-social/entrevistas/inclusion-no-acerca-grupos-concretos-estudiantes-reestructurar-sistema-educativo/492.aspx>, acceso 24 de noviembre de 2011

- 5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista (documentacionsocial@caritas.es. Teléfono 91 444 10 11).

- 6.º Una vez aceptados los artículos para su publicación la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.

Últimos títulos publicados

	Euros
N.º 154 Dilemas de la Política Social	12,70
N.º 155 Crisis del medio rural: procesos sustentables y participativos	12,70
N.º 156 Ciudadanía del consumo: hacia un consumo más responsable	12,80
N.º 157 Nueva estrategia europea: ¿Hacia qué modelo social?	12,80
N.º 158 Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial	12,80
N.º 159 Ciudadanía universal y democracia a escala humana	13,10
N.º 160 Voluntariado: presencia y transformación social	13,10
N.º 161 Miedo, inseguridad y control social	13,10
N.º 162 La discriminación étnica hacia la población inmigrante: un reto para la cohesión social	13,10
N.º 163 La educación formal y los procesos de inclusión social	13,10
N.º 164 Los valores culturales, ¿factores de desarrollo humano?	13,10
N.º 165 Los bienes comunes: cultura y práctica de lo común	13,10
N.º 166 De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis	13,10
N.º 167 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Teorías ..	13,10
N.º 168 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Propuestas y experiencias	13,10
N.º 169 Transformaciones del mercado laboral en el tercer milenio	13,10
N.º 170 Reflexiones para una agenda política: debates estructurales y desigualdad social	13,10
N.º 171 Reflexiones para una agenda política: algunas propuestas	13,10
N.º 172 La agenda internacional del desarrollo tras el año 2015	13,10
N.º 173 El malestar de la democracia: la desafección política	13,10
N.º 174 Innovación Social	13,10
N.º 175 Servicios Sociales: incertidumbres y retos	13,10
N.º 176 La vivienda: un derecho desahuciado	13,10
N.º 177 La protección de la dependencia: ¿un pilar de barro?	13,10
N.º 178 De la inclusión activa a la activación inclusiva	13,10
N.º 179 Dilemas del Sistema Nacional de Salud	13,10
N.º 180 Cuestionando el mito de “la crisis de los refugiados”: ¿el naufragio de Europa?	13,10

Próximo título

N.º 181 Políticas públicas y derechos humanos en regresión	13,10
---	-------

La violación de los DDHH de la población refugiada y migrante en la Unión Europea es un proceso que lamentablemente viene teniendo lugar desde hace más de 20 años, a través de una serie de experimentos que han permitido ensayar formas de gestión y control de las fronteras.

Las consecuencias del diseño y la aplicación de las políticas migratorias europeas ha dado lugar a una crisis humanitaria sin precedentes vivida por la población refugiada que trata de llegar a Europa, y nos ha mostrado la imagen de una Europa fortaleza, insensible, más preocupada por la seguridad y el control que por la protección de los Derechos Humanos de la población migrante y refugiada que trata de llegar a sus puertas.

El presente monográfico muestra que la emergencia de esta «crisis de los refugiados» no es tal, sino que nos enfrentamos ante dinámicas normalizadas largamente ensayadas y planificadas, que tienen entre sus consecuencias más dramáticas, la normalización de la deshumanización del otro.

 **Cáritas**
Española
Editores

ISBN: 978-84-84407249



9 788484 407249