

23

INFORME
ESPAÑA
2016

UNIVERSIDAD ICAI  PONTIFICIA
UNIVERSITAS COMILLARUM
ICAI ICADÉ
COMILLAS
M A D R I D

CÁTEDRA JOSÉ MARÍA MARTÍN PATINO
DE LA CULTURA DEL ENCUENTRO

Servicio de Biblioteca. Universidad Pontificia Comillas de Madrid

INFORME España 2016 / Cátedra J.M. Martín Patino ; [coordinación y edición Agustín Blanco y Antonio Chueca]. -- Madrid : Universidad Pontificia Comillas, 2016.

XLVII, 229 p.

En la portada: 23.

Es continuación de la colección CECS publicada por la Fundación Encuentro
ISSN 1137-6228.

D.L. M 41290-2016. – ISBN 978-84-8468-663-7

1. Refugiados. 2. Integración social. 3. Situación política. 4. Situación social. 5. Familias. 6. España. 7. Países de la Unión Europea. I. Blanco, Agustín. II. Chueca, Antonio. III. Universidad Pontificia Comillas. Cátedra J.M. Martín Patino.

Coordinación y edición: Agustín Blanco y Antonio Chueca

Edita: UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS
Cátedra J. M. Martín Patino

ISBN: 978-84-8468-663-7
Depósito Legal: M-41290-2016

Imprenta Kadmos
Salamanca



Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro elabora este informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.

El informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES

Agustín Blanco

1. El “problema moral” de la democracia.....	XIII
1.1. El malestar democrático	XV
1.2. Desprestigio de la política y los políticos	XVII
1.3. La lógica partidista	XXII
2. Una débil cultura política	XXVI
2.1. Desafección por la política	XXVI
2.2. Desconfianza	XXVIII
2.3. Déficit de participación social y política	XXXIII
2.4. Tolerancia.....	XL
2.5. Consenso	XLIII
3. (Re)descubrir la Política	XLV

PARTE SEGUNDA: LA NUEVA CIUDADANÍA NECESARIA

Miguel Á. Vázquez, Ramiro Viñuales y Javier Pérez

Introducción.....	3
1. Contexto	4
1.1. Repolitización y cambio en la percepción ciudadana: 15-M	4
1.2. Conflicto intergeneracional a debate. ¿Sólo los jóvenes?.....	11
1.3. Tecnopolítica	13
1.4. Visión mundial.....	19
2. Nueva ciudadanía y ciudadanía tradicional	21
2.1. Antes de nada, ¿a qué llamamos ciudadanía?.....	21
2.2. La nueva política como forma de ejercer la ciudadanía: pautas de diferenciación.....	23
2.3. Tejido social clásico y movimientos sociales.....	25
2.4. Municipalismo y procomún	26
3. Respuestas, innovaciones, retos	28
3.1. Movimientos ciudadanos de presión	29
3.2. Multimilitancia	30
3.3. Reivindicación de un Gobierno Abierto	32
3.4. Retos y riesgos para el ejercicio de la nueva ciudadanía.....	35
4. La ciudadanía necesaria	36
4.1. Una ciudadanía activa ante el cambio de era	37
4.2. Hacia una nueva ciudadanía global.....	38

PARTE TERCERA: DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo 1

INNOVACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN EDUCATIVA EN ESPAÑA:**LAS ESCUELAS DEL NUEVO SIGLO 43***Xavier Martínez-Celorio*

Introducción.....	45
1. Cambio educativo genuino desde la autonomía escolar.....	48
2. Un mapa español de las escuelas avanzadas	54
2.1. Innovación y experimentación en la actual legislación educativa ..	54
2.2. Indicios de un ecosistema innovador	56
3. Diversidad de tendencias y de modelos disruptivos	64
3.1. La Escuela Nueva como inspiración recuperada.....	65
3.2. Globalización curricular y aprendizaje por proyectos (ABP)	69
3.3. El modelo Amara-Berri	72
3.4. El modelo Horizonte 2020 de los jesuitas	73
3.5. La alianza colaborativa Escola Nova 21	77
4. Conclusiones: hacia una nueva escuela del siglo XXI	80

Capítulo 2

LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN ESPAÑA 85*Gerardo Meil*

Introducción.....	87
1. La emergencia de la violencia contra las mujeres como un problema social	88
2. Definición y tipos de violencia contra las mujeres.....	94
3. Otras formas de violencia contra las mujeres	102
4. Características específicas de la violencia contra las mujeres en el contexto de las relaciones de pareja.....	105
5. El alcance de la violencia contra la mujer en España.....	110
5.1. Asesinatos de mujeres a manos de sus parejas o exparejas	111
5.2. Denuncias por violencia de género	114
5.3. Llamadas al teléfono de ayuda a las víctimas 016	117
5.4. Las encuestas de victimización (macroencuesta sobre violencia contra la mujer)	119
6. Conclusiones.....	133

Capítulo 3

LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS EN EUROPA 137*Juan Iglesias, Gonzalo Fanjul y Cristina Manzanedo*

Introducción.....	139
1. La guerra en Siria y el desplazamiento masivo de población hacia los países vecinos	140
1.1. El asentamiento de los refugiados sirios en los países vecinos.....	141
1.2. De Beirut a Berlín: el segundo movimiento de los refugiados sirios	145
2. Europa, la tierra prometida.....	148
2.1. El flujo migratorio mixto hacia la UE. Cifras, rutas y letras.....	148
2.2. Con los pies en Europa. De la crisis migratoria a la crisis del sistema de asilo europeo	154

2.3. “The Winter is coming”. El tercer movimiento de los refugiados.	157
2.4. ¿Por qué falló Dublín, y con Dublín, el SECA?	160
3. La respuesta de Europa	163
3.1. Reforzar el control en la frontera sur europea frente a nacionales de terceros países	163
3.2. Superar la crisis: Dublín, reubicar y reasentar	167
3.3. Re-diseñar el sistema de protección internacional europeo	172
4. Conclusiones preliminares	173
ANEXO. El sistema común europeo de asilo (SECA).....	178
1. Sistema de Dublín	178
2. Eurodac	178
3. Normas comunes de asilo.....	179

PARTE CUARTA: REDES Y TERRITORIO

Capítulo 4

LA INTEGRACIÓN DIGITAL DE LAS FAMILIAS ESPAÑOLAS	183
--	-----

Fernando Vidal

1. La década de la gran integración	185
1.1. Una integración tecnológica esférica y nuclear	185
1.2. Una expansiva infraestructura digital de alta calidad	188
2. Cada vez más hogares intensamente conectados.....	190
2.1. El uso de dispositivos digitales	190
2.2. Frecuencia con que se usan los dispositivos tecnológicos	192
2.3. Necesidad de dispositivos tecnológicos.....	195
2.4. Tipos de actividades realizadas con alta tecnología	198
3. El uso de Internet en la familia	200
3.1. Funcionalidades de Internet en la familia.....	200
3.2. Influencia de las TIC en la vida de las familias.....	203
3.3. Influencia de las TIC en la educación de los hijos	210
3.4. Educación sobre TIC	212
4. Desigualdad de clase y familia digital.....	213
5. Riesgos de los hogares y menores en Internet.....	220
5.1. Percepción de riesgo.....	220
5.2. Edad de acceso a TIC.....	222
5.3. Opinión respecto a la tecnología.....	225
Conclusiones.....	228

Parte Tercera

DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo 3
LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS EN EUROPA

Juan Iglesias
Gonzalo Fanjul
Cristina Manzanedo
Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzosos
Universidad Pontificia Comillas

Introducción

Durante el año 2015 se produjo en Europa la crisis de refugio más grave desde la II Guerra Mundial. Una crisis que se concreta públicamente en el inesperado crecimiento del número de migrantes y especialmente de refugiados procedentes principalmente de Siria, aunque también de Afganistán, Irak, Eritrea, Pakistán, Somalia, etc., que, a través de rutas vulnerables y peligrosas, tratan de alcanzar el territorio europeo¹. Así, si atendemos a las cifras de asilo en la UE, encontramos que en el año 2015 se alcanzaron 1.257.030 nuevas solicitudes de protección internacional. Una cifra que representa un aumento considerable con respecto a las solicitudes del año 2014 (562.680), un 123% de crecimiento, y a las de 2013 (372.855), años en los que las solicitudes ya habían experimentado un crecimiento significativo con respecto al período anterior².

Una situación que ha creado una auténtica crisis de gobernanza migratoria en Europa, hasta el punto de que hay instituciones como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que hablan más de una crisis de las políticas y del sistema de asilo europeos que de una crisis de inmigrantes y refugiados³.

¿Quiénes son estos migrantes forzosos⁴ que han llegado, y continúan llegando, a Europa en los últimos años? ¿Cuál es su perfil social, demográfico y migratorio? ¿Qué cuestiones les diferencian de los llamados migrantes económicos? ¿Qué razones y motivaciones explican su llegada a Europa y el constante incremento de su número desde el año 2013? ¿Cuál ha sido la

¹ OECD (2015): "Is this humanitarian migration crisis different?", *Migration Policy Debates*, n. 7.

² Eurostat (2016).

³ OECD y Wolff, S. (2015): "Migration and Refugee Governance in the Mediterranean: Europe and International Organisations at a Crossroads", *IAI Working Papers*, n. 15/42. En esta línea se ha manifestado igualmente Ban Ki Moon, Secretario General de las Naciones Unidas; en el reciente *Informe ACNUR de Tendencias Globales*, lo expresa claramente: "Nos enfrentamos a la mayor crisis de refugiados y desplazamiento de nuestro tiempo. Y, sobre todo, ésta no es solamente una crisis de números, es también una crisis de solidaridad".

⁴ Para una aproximación sobre las categorías básicas relacionadas con la cuestión, véase el Glosario de ACCEM disponible en <http://www.accem.es/es/en-detalle/refugio/refugiados-glosario-de-conceptos-basicos>

respuesta europea frente a la “crisis”, y por qué ha “fracasado” a la hora de atender a la población refugiada? ¿Qué otras políticas y respuestas pueden adoptarse? Éstas son algunas de las preguntas que el presente artículo tratará de responder en las páginas siguientes, con el objetivo último de ayudar a entender la llamada crisis de refugio que vive Europa en la actualidad.

1. La guerra en Siria y el desplazamiento masivo de población hacia los países vecinos⁵

En el año 2015, el desplazamiento forzado global llegó a niveles sin precedentes, alcanzando la cifra de 65,3 millones de personas. De ellos, 21,3 millones son personas refugiadas, 40,8 son personas desplazadas internas y 3,2 solicitantes de asilo. Las regiones y países en desarrollo continúan recibiendo y acogiendo de forma desproporcionada a más refugiados, casi 9 de cada 10, el 86% del total. La UE, y especialmente algunos de sus Estados miembros como Alemania, Reino Unido y Suecia, ha sido desde hace años un área tradicional de recepción de migraciones forzadas de diferentes partes del mundo. Sin embargo, en el conjunto del esfuerzo de acogida de población refugiada, su papel sigue siendo ciertamente limitado, ya que sólo recibe el 4,18% de la población refugiada mundial⁶.

En los últimos años, este flujo de migración forzada se ha visto incrementado dramáticamente debido a un conjunto de razones, entre las que, sin duda, destaca la guerra civil en Siria. El conflicto en Siria comenzó en el año 2010, cuando la oposición al régimen de Bashar al-Asad reclamó reformas democráticas y la posibilidad de celebrar elecciones democráticas durante el año 2010. Las protestas desembocaron rápidamente en una crisis del régimen, que se opuso ferozmente a cualquier tipo de cambio, y finalmente en un escenario de creciente inestabilidad, donde diferentes grupos y facciones luchaban entre sí por el control del Estado sirio. Un conflicto que finalmente desembocó en una sangrante guerra civil, que fue afectando progresivamente al conjunto del país.

Este escenario de conflicto provocó un flujo creciente de población desplazada tanto dentro como fuera del país, hasta el punto de que en poco tiempo Siria se convirtió en el país con mayor número de refugiados y desplazados internos del mundo. En la actualidad Siria cuenta con 6,6 millones de desplazados internos y 4,9 millones de refugiados localizados en los países regionales. De esta forma, 11,5 millones de sirios, de aproximadamente

⁵ Nos centramos en el caso de los refugiados sirios, porque han constituido el epicentro de la llamada “crisis de refugiados”. Pero es importante anotar que los refugiados sirios representan el 26% de las nuevas SPI de la UE en el período 2014-2015.

⁶ ACNUR (2016a): *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir*. Ginebra: UNHCR.

los 20 millones de población que tenía el país en el año 2011, se han visto afectados por un proceso de migración forzosa. Una población que ha huido de la guerra, el conflicto y la violencia en busca de una vida mejor y más segura en el exterior⁷.

Inicialmente, y contrariamente a lo que se cree, la población que huyó de Siria se desplazó hacia sus países vecinos: Líbano, Turquía, Jordania, Irak, etc. Un flujo que no ha parado de crecer durante estos años de conflicto. Así, en el año 2016 había 2,75 millones de refugiados sirios viviendo en Turquía, 1,05 en Líbano, 0,63 en Jordania, 0,25 en Irak, 0,19 en Egipto y 0,03 en otros países árabes del norte de África⁸.

De esta forma, los Estados regionales vecinos al conflicto, países con muchos menos recursos socioeconómicos que los países europeos, y con una mayor inestabilidad política y tasas de pobreza y desigualdad más elevadas, se han visto emplazados a convertirse en lugar de acogida y recepción de millones de refugiados sirios, obligados a dejar su país huyendo de la guerra y la violencia. Un hecho que, sin duda, contiene lecciones políticas y morales para aquellos Estados y sectores sociales que desde dentro de la UE se resisten a acoger a población refugiada⁹.

1.1. El asentamiento de los refugiados sirios en los países vecinos

Es difícil dar una visión general sobre el tipo de asentamiento de la población siria en los Estados vecinos debido a la diversidad de situaciones y contextos. Sin embargo, trataremos de presentar algunos de sus rasgos y datos más comunes, extraídos de la literatura publicada sobre la cuestión.

La gran mayoría de los sirios desplazados han sido registrados como población refugiada por los Estados de acogida y por el ACNUR, dotándoles de un estatuto de protección temporal que les permite residir legalmente en dichos países a la espera de una resolución definitiva del conflicto en su país o del reasentamiento en terceros países.

Los refugiados sirios en los países vecinos se asientan principalmente en dos tipos de enclaves. Por un lado, en torno a un 10% lo hacen en

⁷ ACNUR (2016a) y ACNUR (2016b): *3RP Regional Refugee & Resilience Plan 2015-2015 in response to the Syrian Crisis in the Neighboring Countries. 2015 Annual Report*. Disponible en http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#_ga=1.252313099.329139276.1457608152

⁸ En Líbano, la población refugiada supone el 25% de la población y en Jordania el 10%, porcentajes que no tienen en cuenta la población refugiada no registrada. Por ejemplo, Jordania habla de la presencia de 400.000 refugiados sirios no registrados en el país (ACNUR, 2016b).

⁹ En contraste con los países regionales, el número total de SPI sirios que ha recibido la UE entre 2011 y 2016 ha sido de 972.000. Los principales países de destino fueron Alemania, Suecia, Hungría y Austria (Eurostat, 2016).

campamentos y otro tipo de asentamientos oficiales levantados específicamente para ellos y sus familias. Por otro lado, e igualmente contra lo que comúnmente se suele pensar, la gran mayoría, el 90% de los refugiados sirios en los países vecinos, se distribuye de forma muy dispersa por comunidades y ciudades de los países regionales, viviendo como refugiados urbanos entre la población local. Así, por ejemplo, en el caso de Turquía un 90% de la población siria vive dispersa por todo el país en diferentes comunidades y ciudades de acogida, principalmente en Estambul y en localidades del sur del país como Gaziantep, Urfa, Mersin o Kilos, compartiendo el espacio local con la población nativa y, en algún caso, superándola en número¹⁰.

Un asentamiento fuera de los campos que suele producirse generalmente en las comunidades más pobres del país, o en sus barrios y vecindarios más populares, compartiendo el espacio con los sectores sociales más vulnerables de la comunidad local. Este asentamiento urbano se explica principalmente por dos motivos. Primero, debido a la idea extendida entre la población refugiada de que existen más posibilidades de autonomía y de movilidad social en dichos espacios que en los campamentos oficiales, a pesar de que éstos “aseguran” inicialmente la cobertura de las necesidades básicas. Y segundo, las dinámicas de reciprocidad y hospitalidad de las redes sociales de familiares, amigos y vecinos, dado que los inmigrantes y refugiados sirios que ya estaban previamente establecidos en dichas comunidades y vecindarios, han terminado por atraer y acoger a los nuevos desplazados en ellas¹¹.

Los Estados locales, junto al ACNUR y diversas organizaciones sociales locales e internacionales, han liderado el proceso de asistencia, asentamiento y organización de los refugiados sirios en los países de acogida: registro de la población, primera acogida, construcción de campos, ayuda alimentaria, recursos educacionales, asistencia sanitaria, formación profesional, etc. Una intervención humanitaria limitada que ha sido financiada básicamente por la comunidad internacional, siendo los principales donantes, en este orden, Estados Unidos, Reino Unido y otros países de la UE¹².

Sin embargo, a pesar de la acogida y la ayuda internacional, las condiciones de vida que los refugiados sirios tienen en los países regionales son habitualmente difíciles. Así, varios estudios han documentado los obstáculos que los refugiados sirios tienen a la hora de encontrar alojamiento adecuado, pagar la renta, obtener un empleo digno, acceder a la educación

¹⁰ ACNUR (2016b); Ostrand, N. (2015): “The Syrian Refugee Crisis: A Comparison of Responses by Germany, Sweden, the United Kingdom and the United States”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 3, n. 3, pp. 255-279; y İçduygu, A. (2015): “Syrian Refugees in Turkey. The Long Road Ahead”, *Migration Policy Institute*, abril de 2015.

¹¹ Emre, Y., Van den Berg, M. y Hassink, W. (2015): “The Impact of Refugee Crises on Host Labor Markets: The Case of the Syrian Refugee Crisis in Turkey”, *IZA DP*, n. 8.841.

¹² ACNUR (2016b) y Ostrand (2015).

y a los servicios sanitarios, etc. Unas dificultades que se han ido agravando e intensificando a medida que el conflicto continuaba en Siria, arruinando progresivamente el país, desplazando al exterior a cada vez más población y mostrando que la única solución estable en el medio plazo conducía a la integración local en las comunidades de acogida¹³.

Una gran mayoría de los refugiados sirios se han visto forzados a instalarse en alojamientos precarios, con un elevado grado de vulnerabilidad residencial. Una situación que es especialmente aguda en los entornos urbanos, debido a que el flujo masivo ha creado un tipo de alojamiento de aluvión caracterizado por la existencia de barrios, áreas y pisos sobrecargados y, por tanto, con un elevado grado de hacinamiento, las malas condiciones de habitabilidad y el acceso limitado a infraestructuras básicas (agua, luz, sistemas de canalización...)¹⁴.

Al tiempo, la población refugiada siria se caracteriza por una frágil inserción en el mercado de trabajo de los países vecinos, debiendo encarar situaciones y ciclos constantes de desempleo, trabajo informal y empleo precario, caracterizados por malas condiciones de trabajo y bajos salarios. Trabajadores concentrados, además, en empleos de baja cualificación, ligados a sectores poco productivos e intensivos en mano de obra. Un estatuto laboral débil debido a la vulnerabilidad económica, social y jurídica que sufren¹⁵.

Esta situación laboral repercute obviamente en su situación familiar y doméstica, marcada por los ingresos bajos, el progresivo consumo de los ahorros que se trajeron de Siria y la creciente dependencia económica de la ayuda humanitaria proporcionada por los Estados de acogida y por la comunidad internacional. Un escenario de vulnerabilidad que genera situaciones de incertidumbre y sufrimiento entre la población refugiada.

Al mismo tiempo, aunque generalmente los refugiados sirios y sus familiares pueden acceder formalmente a los sistemas sociales de los países de acogida –servicios sociales, educación, sistema sanitario, etc.–, muchos de ellos permanecen todavía al margen de ellos. Se trata de servicios sociales que ya mostraban fuertes carencias antes de la crisis de refugio, y que, debido al incremento de población usuaria, se han visto gravemente

¹³ İçduygu (2015) y OCDE (2015).

¹⁴ Ajluni, S. y Kavar, M. (2014): *The impact of the Syrian refugee crisis on the labour market in Jordan: a preliminary analysis*. Beirut: International Labour Organization; y ACNUR (2016b).

¹⁵ En el informe de la OIT (Ajluni y Kavar, 2014) sobre la población refugiada siria en Jordania, se muestra este escenario de precariedad laboral debido a múltiples factores: racismo, vulnerabilidad económica y necesidad de ingresos, ausencia de permisos de trabajo, etc. Véase también İçduygu, A. (2015) y Errighi, L. y Griesse, J. (2016): "The Syrian Refugee Crisis: Labour Market Implications in Jordan and Lebanon", *Discussion Paper 029*. Comisión Europea.

tensionados y precarizados. En consecuencia, tienen grandes dificultades para alcanzar e incluir a toda la población refugiada, lo que se traduce en diversas situaciones de riesgo: salud pública, niños y jóvenes desescolarizados o con niveles educativos bajos...¹⁶.

Estas dificultades se han agravado porque la ayuda internacional viene decreciendo progresivamente desde el año 2014 y no alcanza para atender las necesidades básicas existentes entre la población refugiada¹⁷. Un escenario, pues, de vulnerabilidad, que ha creado un agudo proceso de deterioro e incertidumbre entre una población refugiada que se encuentra realmente necesitada de la ayuda internacional para cubrir sus necesidades básicas y fortalecer su proceso de inserción en la comunidad local.

Al tiempo, el creciente desplazamiento de la población siria a unos países vecinos que ya afrontaban serias dificultades sociales y económicas, y su incorporación en comunidades, barrios y mercados de trabajo populares, están generando una serie de problemas y conflictos sociales: inflación de productos de primera necesidad, sobrecarga para las infraestructuras básicas –agua, electricidad, recogida de basuras, etc.–, competencia por trabajo y beneficios sociales, alojamientos sobrecargados, tensiones de convivencia, discursos hostiles y xenófobos, etc. Estos problemas y conflictos afectan seriamente a sus procesos de integración local y a la convivencia con la población nativa local, especialmente con los sectores populares, que son los que se ven más directamente afectados por los costes de la acogida y la integración local¹⁸.

En definitiva, en paralelo a la emergencia de graves fracturas socio-económicas entre la población refugiada, se ha producido un paulatino proceso de deterioro de la convivencia local. Proceso que ha ido transformando las iniciales opiniones de acogida y hospitalidad en un sentimiento de creciente hostilidad que eclipsa los efectos positivos que la población refugiada urbana siria tiene para las sociedades de acogida¹⁹.

Esta situación resulta preocupante en la medida en que, tras cinco años de guerra, el conflicto y la destrucción en Siria conducen no sólo a la

¹⁶ “En Jordania el 86% de los refugiados sirios que no están asentados en los campos están viviendo por debajo de la línea de pobreza jordana, mientras que en el Líbano el 70% de los hogares de los refugiados están por debajo de la línea de pobreza, frente al 50% en 2014” (ACNUR, 2016b: 22).

¹⁷ ACNUR (2016b).

¹⁸ İçduygu (2015); OECD (2015); Ostrand (2015); Emre, Van der Berg y Hassink (2015); ACNUR (2016b).

¹⁹ Crecimiento de la demanda a través del consumo privado y, por consiguiente, dinamismo de producción y mercados locales; llegada de inversiones directas privadas sirias que se han desplazado a los países vecinos y que han creado puestos de trabajo; la inversión social y económica en los sistemas de bienestar social, especialmente educativo y sanitario, por parte de los fondos de la comunidad internacional (Ajluni y Kawar, 2014).

continuidad en la llegada de refugiados, sino, sobre todo, a un escenario donde la integración en las comunidades locales se ha convertido de facto en la solución “durable” más realista para la población refugiada. El riesgo, como en ocasiones ocurre en Europa, es que dichos procesos de incorporación y convivencia local se quiebren, provocando el sufrimiento de la población refugiada y el ascenso de políticas y posiciones xenófobas y excluyentes²⁰.

Este escenario social requiere del firme respaldo de la comunidad internacional, tanto en la cobertura humanitaria de las necesidades de primera acogida de la población refugiada, como en el apoyo de los procesos de integración local, procesos que exigen políticas y recursos diferentes a los de la intervención humanitaria. En este sentido, la UE y su opinión pública necesitan mantener la mirada sobre la situación en los países regionales de acogida, implicándose responsablemente en ella, proponiendo no sólo vías de acceso legal de la población refugiada siria a su territorio, sino el desarrollo de políticas de cooperación e integración en las principales comunidades de acogida de los países regionales.

1.2. De Beirut a Berlín: el segundo movimiento de los refugiados sirios

Aunque, como hemos visto, la gran mayoría de la población refugiada siria se asentó en los países vecinos desde que se iniciara el conflicto armado en el año 2011, existió un cierto desplazamiento de población siria hacia la UE²¹. Sin embargo, desde el año 2014, y especialmente durante la segunda mitad de 2015, se produce un creciente desplazamiento de los refugiados sirios, muchos de ellos ya asentados en los países vecinos, hacia la UE, utilizando principalmente la vía marítima del Mediterráneo oriental. ¿Cuáles son las razones y los factores que explican este desplazamiento, en muchos casos secundario, hacia la UE?

Como se reconoce en la tradición de investigación sobre la cuestión, los factores que explican y dan forma a la migración, incluyendo aquellos cuyas causas son de naturaleza forzosa, son variados y complejos y no están determinados por un solo vector²². En el caso de la migración de la población refugiada siria hacia la UE, se pueden detectar un conjunto variado de factores que actúan entre sí y a la vez.

²⁰ Ostrand (2015) y Emre, Van der Berg y Hassink (2015).

²¹ Así, por ejemplo, entre los años 2011 y 2013, 73.110 sirios solicitaron asilo en la UE (*First Time Asylum Applicant UE*. Eurostat, 2016).

²² Massey, D. (1999): “Why Does Immigration Occur? A Theoretical Synthesis”, en Hirschman, C.; De Wind, J; y Kasnitz, P. (eds.): *Handbook of International Migration: the American Experience*. Nueva York: Russell Sage, pp. 34-52.

En primer lugar, junto a la situación de conflicto armado que sufre el país de origen –factor primario de su desplazamiento internacional–, se detecta un factor secundario que les empuja a ese desplazamiento. Detrás del movimiento hacia Europa se encuentra el progresivo deterioro de las condiciones de vida de los refugiados sirios en los países y comunidades regionales que se acaba de exponer: la escasez de recursos humanitarios propiciada por la falta de apoyo financiero internacional²³, las condiciones de precariedad y pobreza económica, la dificultad de acceso a recursos básicos y a oportunidades laborales y educativas, el incremento de las posiciones de hostilidad y xenofobia hacia la población siria, etc. Una situación de vulnerabilidad que se ha agudizado en la medida en que durante estos años los ahorros y recursos con los que contaban las familias sirias cuando abandonaron el país se han ido agotando. De esta forma, la vulnerabilidad social y económica de los refugiados se convierte en un factor crucial a la hora de entender la migración hacia Europa²⁴.

Al tiempo, e íntimamente ligado a esta situación de vulnerabilidad, se ha detectado un proceso de progresivo deterioro de las expectativas de vida de los refugiados en los países vecinos, donde en un primer momento se asentaron de forma temporal, a la espera de que el conflicto armado se solucionara. Pero, con la prolongación de la guerra y la destrucción del país, muchos refugiados empezaron a constatar que estaban atrapados en una situación de fuerte vulnerabilidad, con escasas expectativas de mejora y donde la posibilidad de regresar a sus países se tornaba cada vez más remota.

Algunos factores institucionales y socioeconómicos ligados al área de destino también han desempeñado un papel importante en la decisión de migrar hacia la UE de los refugiados sirios. Así, Europa es apreciada como un lugar de destino atractivo por diversas razones: el vigor y las oportunidades que ofrecen sus sistemas de asilo –especialmente los de los países del norte–; más oportunidades económicas, laborales, educativas y sociales para ellos y sus hijos; sistemas de bienestar social más desarrollados; mejores condiciones de seguridad; etc. Un sitio, por tanto, donde se pueden tener mejores expectativas de vida y aspirar a una cierta seguridad económica y movilidad social.

²³ Orhan, O. (coord.) (2014): “The situation of Syrian refugees in the Neighboring Countries: findings, conclusions and recommendations”. Ankara: *ORSAM Report*, p. 189. Según este autor, la ayuda internacional entregada para la atención de la población siria en Turquía, aunque fundamental, apenas ha alcanzado el 54% de toda la ayuda requerida por la población para cubrir sus necesidades básicas. Al mismo tiempo, se calcula que casi 700.000 niños permanecen fuera del sistema educativo en los principales países regionales de acogida (ACNUR, 2016b).

²⁴ OECD (2015) y ACNUR (2016b).

Finalmente, la presencia de comunidades de refugiados y migrantes sirios asentadas en los países de acogida, especialmente en los países del norte como Alemania o Suecia, se ha convertido en un poderoso factor de atracción de nuevos refugiados sirios, en la medida en que estas redes ofrecen todo tipo de apoyos a los nuevos migrantes a la hora de realizar el desplazamiento y la inserción inicial en la comunidad de acogida: información, financiación, inserción laboral, alojamiento, apoyo socio-emocional, etc. Unas redes que se reproducen en el tiempo, en la medida en que los refugiados que han alcanzado su destino se convierten en potenciales puntos de apoyo y acogida para nuevos desplazamientos²⁵.

En este contexto social, y a partir de los factores apuntados, muchos refugiados sirios decidieron desplazarse desde Siria o desde sus comunidades de asentamiento en los países regionales hacia Europa, especialmente hacia Alemania, Reino Unido y los países escandinavos, con la intención de acceder al sistema de protección internacional y, en última instancia, a mejores condiciones y expectativas de vida.

El principal obstáculo con el que se encontraban a la hora de llevar a cabo este desplazamiento no era tanto la financiación del viaje como la práctica ausencia de vías de acceso legales y seguras a Europa. Los refugiados sirios en los países vecinos habían ido constatando progresivamente que el acceso a la UE o a otros países desarrollados, a través de los programas oficiales de reasentamiento promovidos por el ACNUR y la Comunidad Internacional, constituía una opción minoritaria, a la que sólo tenía acceso una parte muy reducida de la población refugiada²⁶. De esta forma, si querían acceder al sistema de protección internacional de la UE, debían necesariamente moverse primero hacia un país europeo y una vez allí solicitar dicha protección, dada la falta de posibilidades de hacerlo desde los Estados regionales. En ese contexto social y migratorio, muchos refugiados sirios decidieron desplazarse hacia Europa a través de Turquía para posteriormente embarcarse hacia Grecia, accediendo a la UE de forma irregular.

²⁵ Garcés-Masareñas, B. (2015): "¿Por qué Dublín no funciona?", *Notes Internacionales CIDOB*, n. 135.

²⁶ Durante 2015 fueron reasentados 107.100 refugiados. De los 30 países de reasentamiento que recibieron refugiados durante 2015, Estados Unidos admitió al 60% (66.500). Otros países relevantes fueron: Canadá (20.000), Australia (9.400) y Noruega (2.400) (ACNUR, 2016a). Véase también Ostrand (2015).

2. Europa, la tierra prometida

2.1. El flujo migratorio mixto hacia la UE. Cifras, rutas y letras

“La gran mayoría de los llamados irregulares son solo regulares a quienes han dejado sin vía de entrada” (Dietrich Von Vaumbar, Voluntario Internacional en Grecia, 2016)

Como se acaba de comentar, el número de refugiados sirios que se desplazó hacia la UE creció drásticamente a partir del año 2014 debido a un conjunto complejo de causas. En ese movimiento hacia Europa, los refugiados sirios terminaron uniéndose al flujo de miles de migrantes y potenciales solicitantes de protección internacional procedentes de países como Eritrea, Somalia, Afganistán, Irak, Nigeria, etc., que todos los años tratan de alcanzar Europa a través de sus fronteras exteriores, especialmente su frontera sur, utilizando vías de acceso no regulares, peligrosas, caras e inseguras.

Un flujo migratorio mixto, formado por migrantes “económicos” y forzosos, que ha sido visibilizado dramáticamente en los últimos meses por la opinión pública europea, aunque es una realidad constante en su frontera sur desde hace años. Un flujo mixto que, a pesar de sus diferencias, comparte características y perfiles sociales, demográficos y migratorios, las mismas rutas y redes de tránsito y parecidas dificultades de acceso a Europa, ya que, ante la ausencia, la ineficacia o la imposibilidad de acceso regular a la UE, se ve abocada a buscar vías irregulares de entrada²⁷.

¿Cuáles son las dimensiones de ese flujo migratorio mixto, llegado a Europa?

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), alrededor de 1,047 millones de migrantes fueron detectados tratando de acceder a Europa durante el año 2015, 34.887 por tierra y 1,011 millones por mar. Esto representó un incremento sustancial, cinco veces superior con respecto a las entradas del año anterior, cuando fueron detectadas 219.000 llegadas²⁸. Las nacionalidades de origen más importantes de estos migrantes fueron Siria, Afganistán, Irak, Eritrea y Pakistán (tabla 1), siendo la población de origen sirio la principal, con un 50% sobre el total. Todos estos países están afectados en diferente grado por conflictos armados, inestabilidad política y económica y graves situaciones de riesgo y amenaza para la población local.

²⁷ Wolff (2015).

²⁸ OIM (2016). Disponible en <http://doe.iom.int/docs/Flows%20Compilation%202015%20Overview.pdf>

Tabla 1– Migrantes entrados en la UE por país de origen. Valor absoluto y porcentaje. 2015

	Absoluto	Porcentaje
Siria	525.918	50,25
Afganistán	211.624	20,22
Irak	74.382	7,11
Eritrea	44.001	4,20
Pakistán	28.286	2,70
Nigeria	23.048	2,20
Irán	22.001	2,10
Somalia	16.762	1,60
Otros	100.574	9,61
Total	1.046.596	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Organización Internacional para las Migraciones.

Tabla 2 – Evolución de las entradas de migrantes en la UE por países de origen. Valor absoluto y porcentaje. 2012-2015

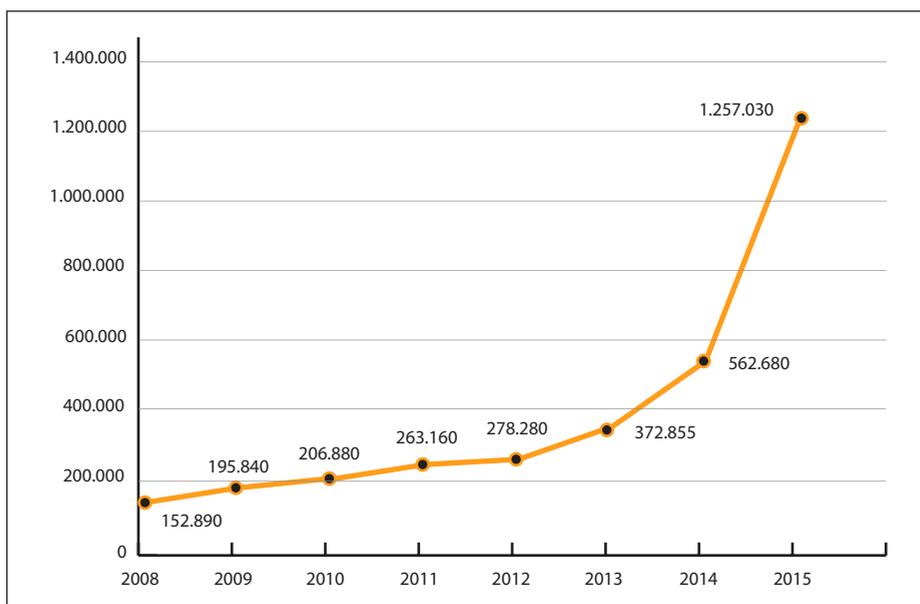
	Absoluto				Porcentaje			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Siria	7.903	25.546	78.764	594.059	11,22	24,25	28,04	32,63
Afganistán	13.169	9.494	22.132	267.485	18,70	9,01	7,88	14,69
Irak	1.219	537	2.110	101.285	1,73	0,51	0,75	5,56
Pakistán	4.877	5.047	468	43.314	6,93	4,79	0,17	2,38
Eritrea	2.604	11.298	34.586	40.348	3,70	10,72	12,31	2,22
Irán	611	404	468	24.673	0,87	0,38	0,17	1,36
Nigeria	826	3.386	8.715	23.609	1,17	3,21	3,10	1,30
Somalia	5.038	5.624	7.676	17.694	7,15	5,34	2,73	0,97
No especificado	2.113	3.571	386	556.432	3,00	3,39	0,14	30,57
Otros	32.065	40.445	125.643	151.423	45,53	38,39	44,72	8,32
Total	70.425	105.352	280.948	1.820.322	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Frontex.

Según Frontex, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores, alrededor de 1,82 millones de migrantes llegaron a Europa durante el año 2015, con un incremento considerable respecto a los niveles de entrada de los años anteriores (tabla 2). Las principales naciones de origen fueron al igual que en años anteriores Siria, Afganistán, Irak, Pakistán y Eritrea, siendo, igualmente, la población siria la más importante, con casi un 33% del total²⁹.

Si seguimos ahora la evolución en el número de primeras solicitudes de asilo en la UE en los últimos años (gráfico 1), encontramos de nuevo un comportamiento similar; con un fuerte incremento en 2015: 1.257.030 nuevos solicitantes de asilo, frente a 562.680 en 2014 y 372.855 en 2013. Los solicitantes de asilo en el período 2014/2015 proceden también en su gran mayoría de países como Siria (481.730 solicitantes, un 26,5% del total), Afganistán (216.160, un 11,9%), Irak (136.435, un 7,5%), Eritrea (69.365, un 3,8%) y Paquistán (67.070, un 3,7%).

Gráfico 1 – Evolución del número de solicitantes de asilo en la UE. 2008-2015



Nota: Se refiere a personas que solicitan asilo por primera vez.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

²⁹ Las cifras de Frontex se refieren a entradas detectadas en frontera y, en ese sentido, pueden estar “hinchadas”, ya que una persona puede ser detectada en varias ocasiones. Frontex (2016): *Risk Analysis for 2016*. Disponible en http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf

Parece, pues, evidente que las diferentes fuentes de datos conducen a parecidas conclusiones acerca de la llamada “crisis migratoria” de los últimos años. Primera, dentro del flujo mixto que regularmente trata de alcanzar la UE se ha producido un crecimiento considerable en el número de migrantes forzosos a partir de 2014. Segunda, ese incremento en el número de refugiados se ha producido fundamentalmente por el aumento de la población siria que, principalmente desde los Estados vecinos, se ha dirigido hacia la UE debido al conjunto de factores que se apuntaban anteriormente. Y tercera, aunque con un peso relativo claramente inferior, se ha producido un incremento, especialmente concentrado en el año 2015, en la entrada de migrantes forzosos procedentes de países que atraviesan conflictos y una fuerte inestabilidad política, económica y militar –Irak, Afganistán, Pakistán, Eritrea, Nigeria...-. Este incremento se explica principalmente por la presencia de núcleos de migrantes forzosos que se encontraban asentados o estancados en países fronterizos como Turquía y que, ante la posibilidad de entrada abierta por la crisis, intentan alcanzar la UE en busca de protección internacional y mejores oportunidades vitales³⁰.

Este flujo migratorio mixto está formado básicamente por los llamados migrantes forzosos. Su perfil sociodemográfico principal sigue siendo el de varón y joven, pero cada vez se aprecia más la presencia de mujeres, niños y grupos familiares. Así, el ACNUR (2016) afirma que, en 2015 el 13% de las nuevas llegadas correspondieron a mujeres y el 18% a menores de edad.

¿Cuáles fueron las principales rutas de entrada a Europa?³¹

La principal ruta de tránsito seguida por refugiados y migrantes en estos dos años ha sido la del Mediterráneo oriental, y fundamentalmente la vía marítima que une la costa turca con el territorio griego. Una ruta usada principalmente por la población siria, iraquí, afgana, pakistaní, etc., debido no sólo a la proximidad geográfica, sino también a una cierta ventana de oportunidad que durante un tiempo existió a la hora de partir desde las costas turcas.

En segundo lugar, se encuentra la ruta del Mediterráneo central, que parte desde la costa de Libia y llega hasta las costas italianas. Se trata de una ruta complicada y peligrosa, debido a la distancia existente entre ambas costas, que ha visto crecer el flujo en los últimos años, aunque en términos relativos perdió importancia durante el período álgido de la crisis (2015), debido al incremento producido en la frontera oriental. Esta ruta

³⁰ OCDE (2015); İçduygu (2015). İçduygu, A. y Yüksek, D. (2012): “Rethinking Transit Migration in Turkey: Reality and Re-Presentation in the Creation of a Migratory Phenomenon”, *Population, Space and Place*, vol. 18, n. 4, pp. 441–456.

³¹ Para tener información precisa, actualizada y visual sobre esta cuestión, véanse los datos proporcionados por la OIM. Disponible en <http://migration.iom.int/europe/>

de acceso es usada fundamentalmente por población migrante y refugiada procedente del África Subsahariana³², donde, sin embargo, desde el acuerdo UE/Turquía de abril del 2016 y el cierre de la frontera este, ha vuelto a cobrar relevancia como vía de acceso a Europa³³.

Finalmente, el tercer canal de acceso a Europa a través de su llamada frontera sur es la ruta del Mediterráneo occidental. Su principal vía de acceso, en este momento, es la frontera sur española a través de las costas marroquíes y especialmente de los enclaves de Ceuta y Melilla. Esta ruta ha sido usada tradicionalmente por migrantes y refugiados subsaharianos y en los últimos años ha cobrado una cierta relevancia la entrada de refugiados sirios. Sin embargo, su importancia relativa como vía de acceso en el contexto de la “crisis” actual ha sido mínima, debido a la lejanía geográfica con respecto a los lugares de asentamiento de los refugiados sirios y al endurecimiento de los controles fronterizos a través de la cooperación activa y directa con las autoridades marroquíes³⁴.

Se trata de rutas de acceso muy dinámicas, que cambian con rapidez en función de diferentes variables³⁵: nuevos flujos migratorios, nuevos controles fronterizos, negociaciones y firma de acuerdos de cooperación con países fronterizos y de tránsito, presencia de redes de pasadores, etc., como se ha podido comprobar, por ejemplo, durante el año 2016, con el “cierre” de la frontera este con Turquía y la creciente relevancia de la opción de Libia como punto de salida³⁶.

³² En el año 2015, sólo el 6% de la población que accedió a Europa a través de esta ruta eran de origen sirio. Detrás de este descenso se encuentra la peligrosidad de la ruta y el hecho de que países de tránsito de esta ruta, como Argelia y Egipto, hayan introducido la obligación de visado para la población siria. Las principales nacionalidades que usaron esta ruta en el año 2015 fueron eritreos (27%), nigerianos (11%), somalís (9%), gambianos (5%) y sudaneses (5%); OIM (2016): *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Report 2015*. Disponible en <http://doe.iom.int/docs/Flows%20Compilation%202015%20Overview.pdf>

³³ Para una información actualizada sobre las entradas en 2016, véanse los datos proporcionados por la OIM. Disponible en <http://migration.iom.int/europe/>

³⁴ Ferré, N. (et. al.) (2015): *Sin protección en la frontera. Derechos Humanos en la Frontera Sur: entre Nador y Melilla*. Madrid: SJM y UPCO.

³⁵ En 2010, alrededor del 80% de las entradas en la UE fueron a través de la frontera entre Turquía/UE. A partir de 2011, la iniciativa conjunta de Grecia y Frontex termina “sellando” dicha vía de entrada a través de distintos medios: incremento del control fronterizo, construcción de vallas, incremento de detenciones, etc. El resultado fue la significativa disminución del flujo de entrada por esa frontera y su redirección hacia otras rutas, ya que las causas del desplazamiento persisten, e incluso se agudizan, al tiempo que siguen sin existir suficientes vías regulares de acceso a la UE. Así, a partir de ese momento cobra relevancia la ruta marítima que desde la costa turca alcanza las cercanas islas griegas del Egeo, o la vía terrestre a través de Bulgaria. Frontex, *Press Pack*, mayo de 2011. Disponible en http://frontex.europa.eu/assets/Media_centre/Frontex_Press_Pack.pdf

³⁶ Para analizar la situación en la frontera oriental, el dinamismo de las rutas de acceso a la UE y los abusos y violaciones a los derechos humanos cometidos, véase Human Rights Watch (2014): *“Containment Plan”. Bulgaria’s Pushbacks and Detention of Syrian and Other Asylum Seekers and Migrants*. Disponible en https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bulgaria0414_ForUpload_0_0.pdf

El proceso de tránsito hacia Europa habitualmente conlleva situaciones de riesgo: extorsión, alto coste del viaje, redes ilegales de pasadores, presencia de mafias y, sobre todo, la posibilidad de morir en el intento.

De forma habitual, y ante la práctica ausencia de vías legales de acceso, los refugiados y migrantes que quieren acceder a la UE entran en contacto con redes de pasadores, o directamente con mafias, que les ayudan a organizar el viaje, normalmente marítimo, y les facilitan el acceso a Europa. Estas redes organizadas cobran una suma elevada de dinero y en múltiples ocasiones extorsionan y engañan a los migrantes y refugiados en su tránsito hacia Europa³⁷.

El cruce del mar Mediterráneo en embarcaciones generalmente pequeñas e inestables, que suelen, además, ir atestadas, se ha convertido en una imagen habitual en los medios de comunicación en los últimos meses. Un tipo de travesía arriesgada que en múltiples ocasiones finaliza en situaciones de naufragio y en la muerte de los refugiados y migrantes que van en ellas. La OIM calcula que desde el año 2000, 40.000 personas han muerto en el mar tratando de alcanzar Europa. En 2015, 3.771 personas murieron atravesando el Mediterráneo, de ellas 2.892 fallecieron en la ruta del Mediterráneo central, la más peligrosa de todas³⁸.

Estos trayectos, vías de acceso y muertes se han convertido de forma dramática en un símbolo del fracaso de las políticas migratorias europeas y de su incapacidad para generar vías regulares, eficaces y seguras de acceso a su territorio y a su sistema de protección internacional.

Resumiendo, se puede decir que la llamada crisis migratoria tiene que ver con la realidad del flujo migratorio mixto que anualmente, ante la falta de vías legales amplias y seguras, trata de alcanzar Europa por sus propios medios. El flujo se incrementó de forma significativa durante el período 2014/2015, debido a la incorporación de población refugiada –mayoritariamente siria– procedente de países atravesados por conflictos militares activos o situaciones políticas y económicas críticas.

La pregunta que surge de forma inmediata es si, dado el incremento producido con la entrada de población refugiada, podemos hablar de una “crisis migratoria y de refugio” en la UE. Crisis, además, que en ocasiones ha sido caracterizada como una ola de población que supera la capacidad de acogida de los países europeos y que tiene potencial para desestabilizar

³⁷ Para analizar en profundidad y críticamente el papel y la definición de estas redes, véase de Haas, H. (2015): “Don’t blame the smugglers: the real migration industry”. Disponible en <http://heindehaas.blogspot.com.es/2015/09/dont-blame-smugglers-real-migration.html>

³⁸ OIM. Datos disponibles en <http://migration.iom.int/europe/>

sus mercados de trabajo y sus sistemas de bienestar social³⁹. La respuesta a esta pregunta, a partir de los datos y cifras de que disponemos, es necesariamente negativa. Así, por ejemplo, las cifras de nuevas solicitudes de protección internacional (SPI) en la UE en 2014 (563.345) y 2015 (1.256.210) nunca han superado la cifra del flujo inmigratorio anual que regularmente tiene la UE en los últimos años, y que, por ejemplo, en 2014 fue de 3,7 millones de nuevos inmigrantes⁴⁰. Una inmigración, por otro lado, que forma parte consustancial de su dinámica de desarrollo económico y social. Al tiempo, en 2015, la cifra de nuevos SPI representa sólo el 0,24% de la población total de la UE. Un volumen muy reducido, más aún si lo comparamos con el volumen de la población refugiada siria que acoge un país con graves dificultades políticas y económicas como Líbano, donde representan el 25% de la población total. La UE apenas acoge el 4,1% de los refugiados a nivel mundial, un volumen ciertamente reducido si lo comparamos con el de personas refugiadas que acogen los países en desarrollo. Además, dentro de la UE, el comportamiento de los países es muy diferente, ya que son pocos los Estados miembros que han recibido cifras significativas de refugiados. Así, por ejemplo, Alemania y Suecia representan prácticamente el 50% de las SPI de la UE en el período 2014/2015⁴¹.

Se trata, pues, de cifras muy alejadas de las imágenes catastrofistas y de los niveles de alarma y hostilidad que han mostrado ciertos discursos de corte populista, nacionalista y xenófobo. Discursos que han sido utilizados por gobiernos, partidos y movimientos sociales para justificar medidas defensivas y restrictivas frente a los refugiados.

2.2. Con los pies en Europa. De la crisis migratoria a la crisis del sistema de asilo europeo

¿Cómo se regula el acceso a la sociedad europea de los migrantes y refugiados que han llegado a la UE en estos últimos años?⁴²

El acceso a la sociedad europea de los migrantes que llegan a la UE está regulado por las políticas migratorias y de asilo europeas. Los Estados deben proceder a distinguir y discriminar entre aquellos que son potenciales solicitantes de asilo y aquellos otros que son considerados migrantes

³⁹ Argumentos utilizados por los movimientos sociales y partidos políticos de corte xenófobo en los últimos meses. Morillas, P.; Sánchez-Montijano, E. y Soler, E. (coords.) (2015:) *Europa ante la crisis de los refugiados. 10 efectos colaterales*. Barcelona: CIDOB.

⁴⁰ Eurostat, *First Time Asylum Applicant (2014-2015)* y Eurostat, *Migration Flows*. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migrant_population

⁴¹ ACNUR (2016a).

⁴² Se ofrece en el ANEXO un pequeño cuadro resumen del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

económicos. Estos últimos, si han accedido irregularmente a territorio europeo, deberán ser retornados a sus países de origen⁴³.

De acuerdo con el Reglamento de Dublín, los solicitantes de asilo tienen que formalizar su solicitud de protección en el primer país de entrada a la UE. Este Estado miembro es responsable de procesar las solicitudes y garantizar unas condiciones de acogida mínimas –alojamiento, comida, herramientas de adaptación a la nueva sociedad, etc.– que le permitan subsistir dignamente mientras se tramita su solicitud. Al mismo tiempo, los solicitantes de protección internacional (SPI) están obligados a permanecer en los Estados miembros de acogida y no pueden moverse o desplazarse hacia otros países de la UE mientras se tramita su solicitud. En caso de que lo hicieran y fueran detectados, pueden ser devueltos a los primeros países de entrada.

La Unión Europea ha intentado desde 1999 crear un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), cuyo fin es homogeneizar los sistemas nacionales de asilo y asegurar que el solicitante de asilo es tratado igual con independencia del país de la UE en el que formule su solicitud.

Antes de la crisis, el SECA y la normativa de Dublín ya acumulaban múltiples problemas y debilidades: errores en el diseño, falta de armonización y fuerte desigualdad entre los diferentes sistemas nacionales de asilo⁴⁴, escasa aplicación de las directivas, desigual distribución de solicitantes y fuerte disparidad en las tasas de reconocimientos entre los diversos Estados miembros, incumplimientos de la normativa de Dublín, etc.⁴⁵.

Estas debilidades se agudizaron en paralelo al crecimiento del número de refugiados que llegaban a Europa, provocando finalmente una profunda crisis de funcionamiento y legitimidad de los sistemas nacionales de asilo y, en última instancia, del sistema de protección europeo⁴⁶: escasas oportunidades de acceso, irregularidades en los procedimientos de protección, falta de asistencia legal y social de los potenciales refugiados, falta de capacidad instalada y de recursos humanos y financieros, abusos y violaciones contra los migrantes y sus derechos, embotellamiento y retrasos de las solicitudes, insuficientes plazas de alojamiento y de personal, crecimiento de bolsas de

⁴³ 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.

⁴⁴ Las condiciones de alojamiento, comida, sanidad, empleo y atención médica y psicológica varían considerablemente entre los distintos Estados miembros (Garcés-Mascareñas, 2015).

⁴⁵ Por ejemplo, en 2013 un tercio de las solicitudes de protección en la UE fueran realizadas por migrantes que ya eran SPI en otros países de la UE (Garcés-Mascareñas, 2015).

⁴⁶ European Asylum Support Office (2014): *Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea 2013*. Disponible en http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/BZA-B14001ESC_PDF.Web_.pdf

migrantes que permanecen en los países de entrada fuera del sistema de protección o de movimientos secundarios de migrantes y SPI hacia otros países de la UE, etc.

Inicialmente, la crisis se escenifica en particular en Grecia e Italia, ya que fueron los Estados miembros que más llegadas de población refugiada y migrante recibieron y, sobre todo, porque, en un primer momento, la respuesta europea fue insistir en mantener la aplicación del sistema de Dublín, a pesar de que no estaba pensado para afrontar cifras tan elevadas de llegadas. Una decisión egoísta por parte del resto de Estados miembros que condujo al colapso del sistema nacional de asilo de ambos países y la salida de refugiados por su cuenta en busca de otros países en los que establecerse.

El caso de Grecia

Antes de 2015, la política migratoria griega, y en particular su sistema nacional de protección internacional, ya estaba envuelta en una profunda crisis de funcionamiento. En un país inmerso en una grave crisis económica, afectado por cifras de paro elevadas y por continuos recortes y ajustes de su sistema de bienestar social, su sistema de asilo –y, por tanto, su capacidad de gestión y recepción de migrantes y refugiados– se había visto profundamente cuestionado: escasez de centros de alojamiento, de personal, de recursos legales, de dispositivos de atención psicosocial, etc. Esta situación había generado una creciente bolsa de refugiados y migrantes que no podían acceder a los cauces formales del sistema de protección internacional y que, por tanto, permanecía de forma irregular y, generalmente, en pésimas condiciones en el propio país, o bien emprendía el viaje hacia el norte de Europa en busca de mejores oportunidades de vida y de acceso a protección⁴⁷.

Cuando se produce el incremento en las llegadas, todas esas grietas y contradicciones se multiplicaron de forma acumulativa, provocando el colapso de un sistema nacional de asilo que no se había desarrollado suficientemente en los años anteriores y que se encontró atrapado por una normativa comunitaria, Dublín III, que le obligaba, como primer Estado miembro de acceso, a acoger y gestionar dicho flujo. Una situación que provocó toda una serie de irregularidades e incumplimientos en los protocolos formales de recepción y acogida: escasa información, retrasos en la tramitación de solicitudes, falta reiterada de recursos de alojamiento o de recursos básicos de atención, insuficiente asistencia legal, falta de atención a las diferentes

⁴⁷ Greek Council for Refugees (2015): *AIDA Country Report: Greece*. Algo que ya sucedía antes de la crisis; de hecho, la Corte Europea de Justicia ya sentenció en el año 2013 que los solicitantes de asilo no deberían ser retornados a Grecia por otros Estados miembros debido a la degradación de las condiciones de acogida a las que se exponían los SPI.

situaciones, especialmente a los casos más vulnerables, como menores, familias en riesgo, etc.⁴⁸.

Finalmente, el colapso provocó el incremento del número de migrantes, refugiados y SPI, que se vieron forzados a permanecer en el país, encarando situaciones de fuerte inseguridad jurídica, social y económica, y, en ocasiones, la hostilidad de amplios sectores de la comunidad local, que han convertido a la población inmigrante en la explicación simple de la precariedad laboral y social que vive el país. Una creciente población flotante, “*stranded*”⁴⁹, encallada en Grecia, en una especie de limbo social y jurídico: esperando acceder al sistema de asilo, una respuesta a su solicitud de protección o una orden de deportación que nunca llega. Una población sin capacidad de moverse ni hacia delante –ya que, según la normativa comunitaria, deben pedir asilo en el primer país de entrada y permanecer en él– ni hacia atrás –debido a la incapacidad de volver a sus países, o en su caso, a los Estados regionales de acogida–.

2.3. “*The Winter is coming*”. *El tercer movimiento de los refugiados*

En este contexto, miles de migrantes y refugiados, atrapados en la frontera sur europea, y ante la falta de una respuesta coherente de las autoridades comunitarias y nacionales, decidieron iniciar un nuevo desplazamiento, en algunos casos el tercero. Dejaron atrás los primeros Estados miembros de acogida para dirigirse hacia los países del norte de Europa –especialmente Alemania, los países escandinavos y el Reino Unido– a través de diferentes rutas, entre las que destacó por su importancia la conocida como Ruta de los Balcanes, que, desde Grecia y a través de Macedonia, se dirigía, principalmente, hacia Alemania⁵⁰.

Este desplazamiento estuvo motivado por algunos de los factores que inicialmente alentaron a los refugiados a alcanzar la UE: búsqueda de mejores sistemas de protección, mayores oportunidades socioeconómicas, presencia de familiares y pioneros de sus comunidades de origen, etc. A ellos se les añadían nuevos factores: colapso del sistema de protección europeo, desconfianza hacia sus procedimientos, situaciones de vulnerabilidad

⁴⁸ Amnistía Internacional (AI) (2016): *Trapped in Greece an avoidable refugee crisis*. Londres; y Greek Council for Refugees (2015).

⁴⁹ *Stranded migrants* en países de tránsito, una situación vulnerable donde es difícil distinguir si se está en situación de tránsito o de destino, o en las dos a la vez. Son situaciones donde se ha suspendido el desplazamiento hacia el destino migratorio que se escogió inicialmente por obstáculos legales o financieros y se permanece en una especie de limbo social, jurídico y migratorio. Véase Wolff (2015) y Chetail, V. y Braeunlich, M. (2013): “Stranded Migrants: Giving Structure to a Multifaceted Notion”, *Global Migration Research Papers*, n. 5, pp. 4-5.

⁵⁰ OIM. Disponible en <http://migration.iom.int/europe/>

residencial, económica y laboral, etc. Causas ciertamente similares, aunque en grado e intensidad diferente, a las que motivaron su desplazamiento desde los Estados regionales de acogida hacia la UE y que ahora se volvían a repetir en el interior de ésta.

El nuevo movimiento de migrantes y refugiados hacia el norte generó una respuesta desigual y generalmente unilateral por parte de varios de los Estados miembros.

Así, por ejemplo, ante la situación, Alemania declaraba en agosto de 2015 una política de *puertas abiertas*, suspendiendo de forma temporal la aplicación de Dublín III y acogiendo en su territorio a los refugiados, especialmente sirios, que procedían, principalmente, de Grecia e Italia. Una medida, acotada en el tiempo, que finalmente supuso que Alemania recibiera durante 2015 441.800 nuevos SPI⁵¹. Estas cifras han supuesto una auténtica conmoción en el país germano, no sólo en términos de la capacidad de acogida de su sistema nacional de asilo, sino también en relación con la emergencia de un agrio debate público en torno a la cuestión y el ascenso de fuerzas sociales y políticas de corte xenófobo, nacionalista y antieuropeo.

Por el contrario, otros Estados miembros, después de un corto período de tiempo en el que se permitieron el tránsito y la acogida de refugiados, apostaron progresivamente por una política restrictiva, centrada en el control del flujo. En esta línea, durante la segunda mitad del año 2015, países como Hungría⁵², Austria, Eslovenia, Eslovaquia, Croacia, Suecia, e incluso la misma Alemania, anunciaban la progresiva imposición de controles fronterizos dentro del espacio Schengen, con el fin de detener el flujo de migrantes y refugiados que se dirigía hacia el norte de Europa⁵³.

Esta respuesta restrictiva acabó provocando que miles de refugiados y migrantes quedaran atrapados en las áreas fronterizas de los Estados miembros de tránsito en condiciones de alta vulnerabilidad –falta de alojamiento, de comida, de atención médica, etc.–⁵⁴, o se vieran forzados a buscar rutas alternativas, y más peligrosas, en su tránsito hacia el norte.

⁵¹ Eurostat (2016).

⁵² Hungría, al igual que Grecia e Italia, recibió un elevado número de SPI durante el primer semestre del año 2015, más de 65.000. Sin embargo, muchas solicitudes finalizaron prematuramente en la medida en que los SPI abandonaban el país para solicitar asilo en otros Estados miembros debido a las malas condiciones de procedimiento y acogida, lejos de los estándares establecidos por la UE, y a una muy evidente baja tasa de reconocimiento (OECD, 2015).

⁵³ Wolff (2015); Garcés-Mascareñas (2015). En esa misma línea, el 18 de febrero de 2016, Austria, Eslovenia, Croacia, Serbia y Macedonia firmaron un acuerdo de cooperación fronteriza y policial destinado a controlar el flujo migratorio por sus territorios nacionales.

⁵⁴ El asentamiento informal de Idomeni, en la frontera entre Macedonia y Grecia, sería un claro ejemplo de esto. El Coordination Centre for the Management of Refugee Crisis en Grecia contabilizaba en abril del 2016 46.141 refugiados y migrantes que permanecían encallados en la Grecia continental y 6.976 en las Islas Griegas, en centros de alojamiento formales

El desplazamiento –provocado entre otras cuestiones por el fracaso del sistema de protección internacional– y una respuesta unilateral, polarizada y por momentos caótica crearon en el interior de la UE situaciones de auténtica emergencia humanitaria⁵⁵. La opinión pública europea se conmovió profundamente y se generó una auténtica ola de solidaridad y acogida de los refugiados, pero también un creciente movimiento de rechazo, que ha alimentado el ascenso de partidos, movimientos sociales y propuestas políticas de corte xenófobo, nacionalista, anti-UE y antieuropeo.

En definitiva, tras el análisis realizado, todo parece indicar que la llamada crisis migratoria, ligada al incremento en las llegadas, se revela más bien como una crisis del sistema de protección internacional en Europa, que se puede sintetizar en los siguientes aspectos:

1. Fracaso del sistema de Dublín como mecanismo adecuado para afrontar períodos de incremento en el número de llegadas.
2. Colapso de los sistemas nacionales de asilo de los países fronterizos, debido no sólo a la obligación impuesta de atender a un número creciente de refugiados y SPI, sino también a su falta de desarrollo y consistencia interna.
3. Falta de unidad y coherencia en las respuestas de los diferentes Estados miembros de la UE ante la situación.
4. Desarrollo de un proceso de distribución y reubicación informal de los SPI dentro de la UE. Un reparto informal que ha vuelto a reproducir la situación de desequilibrio que precisamente trataba de evitar la política y normativa comunitaria, sobrecargando los sistemas de asilo de los países del norte de Europa.
5. Creciente emergencia de un colectivo de migrantes esparcidos por toda la UE, que se encuentran en un territorio legal, social y migratorio difuso y vulnerable bajo problemáticas muy diversas: refugiados sin acceso al sistema de protección, SPI que se han movido a otros Estados miembros como reacción ante los fallos reiterados del sistema, SPI a los que les ha sido denegada la concesión de la protección, etc.⁵⁶. Este colectivo se ha hecho visible en el territorio y en la opinión pública a través de la proliferación de zonas de asentamiento informales que están presentes en diversos puntos

e informales –como pueden ser los campamentos creados en el puerto de Atenas–, con muy malas condiciones de habitabilidad (AI, 2016).

⁵⁵ En esos intentos de control de fronteras ha habido excesos y violaciones de derechos humanos, como, por ejemplo, las expulsiones colectivas, las “deportaciones en caliente” y las manifestaciones de violencia directa contra migrantes o refugiados. Se trata de un sufrimiento añadido sobre las espaldas de una población que ya había sufrido profundamente desde que salieron de sus países por motivos forzados. AI (2016) y CEAR (2016): *Situation of refugees in Spain and Europe. 2015 Report*. Madrid.

⁵⁶ *Stranded migrants*. Véase Wolff (2015) y Chetail y Braeunlich (2013).

de la geografía europea, desde Idomeni, en la frontera de Grecia, hasta Calais, en el norte de Francia⁵⁷. Un colectivo que simboliza, y es a la vez, el resultado de la crisis del sistema de asilo europeo.

2.4. ¿Por qué falló Dublín, y con Dublín, el SECA?

¿Cuáles son las principales debilidades de esta normativa y por qué se ha mostrado incapaz de regular el flujo de refugiados en el contexto actual?

Una de las primeras debilidades del sistema de Dublín tenía que ver con su diseño inicial. Fue pensado no sólo como un mecanismo de reparto de SPI en el interior de la UE, sino principalmente como un mecanismo compensatorio que corrigiera la tradicional distribución desigual de los SPI dentro de la UE. Los países del norte como Alemania, Suecia, Reino Unido, Francia, etc., acogían a la mayor parte de los SPI, al contar con sistemas nacionales de asilo más desarrollados y con mayor experiencia. Mientras, el resto de los Estados miembros, especialmente los países del sur, con menor capacidad y tradición de asilo, se mantenían en un segundo plano, acostumbrados, además, a “dejar pasar” a los potenciales solicitantes a través de sus territorios. En esta misma línea, el sistema de Dublín pretendía combatir el llamado *asylum shopping*, esto es, el hecho de que los potenciales SPI optaran habitualmente por dirigirse, de forma directa o como movimiento secundario, a los países del norte, ya que contaban con mejores y más desarrollados sistemas nacionales de asilo⁵⁸.

El sistema de Dublín nació, pues, no sólo con la intención de regular el acceso al sistema de protección, sino de hacerlo tratando de compensar algunos de los desequilibrios tradicionales que arrastraba el SECA. De ahí provenía la idea de obligar a los países del sur de Europa, con menor tradición de asilo, a acoger y hacerse cargo de los SPI que entraban en la UE a través de sus fronteras. Se presumía que la presión de acogida de nuevos SPI empujaría suavemente a los países del sur a desarrollar sus sistemas nacionales, y con ello, en el medio plazo, se conseguiría reducir los desequilibrios del SECA y el motivo central de los movimientos secundarios y

⁵⁷ Muchos de estos campamentos han sido desmontados en los últimos meses; otros perviven aún. Al mismo tiempo, es necesario señalar el hecho de la presencia de migrantes y refugiados *stranded* en las principales ciudades de la UE, que no son tan visibles como los que permanecen en los asentamientos informales (AI, 2016).

⁵⁸ Garcés-Mascareñas (2015); Carrera, S.; Blockmans, S.; Gros, D. y Guild, E. (2015): “The EU’s Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities”, *Policy Paper*, n. 20. Bruselas: Centre for European Policy Studies; Guild, E.; Costello, C.; Garlick, M. y Moreno-Lax, V. (2015): “Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”, *CEPS Paper*; y Carrera, S. y Lannoo, K. (2015): “Treat the Root Causes of the Asylum Crisis, not the Symptoms”, *CEPS Commentary*. Bruselas: CEPS.

de la distribución desigual de SPI. Se trataba de un objetivo político, que, además, contaba con el respaldo financiero de la UE⁵⁹.

Sin embargo, en los últimos años, y especialmente en el contexto de la crisis, dicha normativa se ha mostrado como un mecanismo ineficaz no sólo a la hora de regular el acceso de los refugiados al sistema de protección internacional, sino también como palanca de transformación de los sistemas nacionales de asilo y de los desequilibrios existentes en el SECA⁶⁰. Por el contrario, y de forma paradójica, el resultado de la aplicación del sistema de Dublín durante estos años, y especialmente en la crisis, ha sido justo el opuesto al deseado. Así, bajo su regulación los países del sur más afectados por el incremento de las llegadas –como Grecia e Italia– han visto como sus sistemas de asilo no sólo no se han desarrollado, sino que han sufrido un proceso de colapso y deterioro, que ha terminado en la incapacidad de acoger y atender a la población refugiada. La consecuencia es un proceso de distribución de los SPI en la UE caótico e informal, que además ha reproducido y ensanchado los desequilibrios de partida, entre ellos el mayor volumen de SPI en los Estados miembros del norte.

Bajo la normativa de Dublín, además, refugiados y SPI se han convertido en el eslabón vulnerable de todo el proceso. Han quedado atrapados por la tensión interna que existe entre los Estados miembros del norte y el sur de Europa en materia de protección internacional. Una población que, de hecho, quedaba convertida en el “acelerador” que alimentaría los procesos de armonización y superación de los desequilibrios tradicionales del SECA, ya que, en alguna medida y a pesar de los loables objetivos que persigue, el sistema de Dublín se basa en una cadena de presión: primero se traslada hacia los países del sur y finalmente termina recayendo, sobre todo en un contexto de crisis, sobre los propios refugiados y SPI, que quedan atrapados y dañados entre la voluntad de armonizar y repartir la responsabilidad del asilo y las resistencias a hacerlo por parte de los diferentes Estados miembros.

En esta línea, y al amparo de la normativa actual, ha habido un cierto proceso de culpabilización de los propios refugiados, convertidos en principales responsables del no funcionamiento del sistema, debido a su “empeño” en dirigirse hacia unos países del norte que cuentan con sistemas

⁵⁹ Garcés-Mascareñas (2015); Carrera (*et. al.*) (2015); y Guild (*et. al.*) (2015).

⁶⁰ Ya existían fallas en Dublín previas a la crisis; por ejemplo, el mecanismo de devolución no estaba funcionando como estaba previsto por la ausencia de garantías del proceso de asilo en algunos Estados miembros. (Garcés-Mascareñas, 2015; Carrera (*et. al.*) (2015). “De hecho, se considera ahora también a Bulgaria como un país «no seguro» adonde –al igual que sucede con Grecia– no es posible trasladar solicitantes de asilo desde otro Estado miembro de la UE en virtud de la aplicación del Reglamento Dublín III” (Bruquetas, M., Claro, I. y García, E. (2015) “Evolución política y normativa sobre inmigración y asilo en la Unión Europea”, en Arango, J. (*et. al.*) *Anuario de la Inmigración en España 2014*. Barcelona: CIDOB, p. 42).

nacionales de asilo mejor dotados, un Estado del bienestar más desarrollado y mayores oportunidades laborales. Sin embargo, la responsabilidad de los fallos del sistema de asilo, no se puede hacer recaer sobre la “mala” voluntad de unas personas en situación de emergencia humanitaria, empeñadas en no solicitar protección en los países de entrada, sino más bien en la falta de desarrollo y armonización del SECA.

Al mismo tiempo, es oportuno señalar que el diseño de la normativa de Dublín incurrió en un fallo de concepción al pensar que los migrantes forzosos eligen desplazarse a un determinado país de destino en función de un solo factor: la calidad del sistema nacional de asilo. En realidad, como hemos visto, lo hacen contemplando una variedad amplia de dimensiones: otros factores institucionales, la presencia de redes familiares y comunitarias, la demanda del mercado de trabajo y las expectativas de obtener mejores ingresos, las políticas de integración disponibles, etc. Son todos ellos factores clave, reconocidos por la investigación, que quedaron marginalmente recogidos en el diseño del sistema de Dublín⁶¹.

Finalmente, la crisis ha puesto de manifiesto la ausencia dentro de la UE de un mecanismo permanente adecuado para afrontar situaciones de emergencia que resulten en la llegada de cifras elevadas de refugiados, ya que el sistema de Dublín está pensado y diseñado para actuar durante situaciones ordinarias⁶². Así mismo, ha revelado las dificultades para alcanzar un acuerdo entre los Estados miembros, dadas las notables diferencias entre sus planteamientos y la extensión de posturas nacionalistas hostiles a los refugiados en algunos de ellos.

El reto que afronta la UE tras la crisis de su sistema de protección es doble. Por un lado, buscar un mecanismo de distribución justo, que permita compartir la responsabilidad de los SPI en la UE dentro de un sistema común y nacional de asilo desarrollado y armonizado⁶³. Y por otro, el reto de buscar un mecanismo permanente de distribución de SPI que permita afrontar las situaciones extraordinarias. Dos cuestiones que necesariamente llevan a más Europa, esto es, a una política común de asilo que armonice y unifique los estándares tanto en los procedimientos de asilo como en las condiciones de recepción⁶⁴.

⁶¹ Garcés-Mascareñas (2015); Carrera (*et. al.*) (2015).

⁶² OECD (2015).

⁶³ Aunque parece iluso pensar que se trata sólo de igualar las condiciones de asilo en la UE, sin tener en cuenta procesos de convergencia socioeconómicos. En el estudio sobre solicitantes de asilo eritreos en la UE, Brekke y Brochmann (2014) muestran que la mayoría de refugiados en Italia siguen teniendo una situación muy precaria incluso tras años de residencia, mientras que, por ejemplo, en Noruega adquieren derechos sociales desde el primer día y tienen mayores perspectivas de trabajar (Garcés-Mascareñas, 2015).

⁶⁴ Garcés-Mascareñas, (2015); Carrera (*et. al.*) (2015) y European Migration Network (EMN) (2015): *Annual Report on Immigration and Asylum 2014*. Disponible en http://emn.ie/files/p_201506160344022014emn_annual_report_on_immigration_and_asylum.pdf

3. La respuesta de Europa

Como acabamos de ver, el incremento en la llegada de refugiados a las costas europeas provocó el colapso del sistema de asilo europeo y una creciente situación de emergencia humanitaria. En mayo de 2015, a partir de la muerte de cerca de 1.000 personas en el Canal de Sicilia, las instituciones europeas se vieron forzadas a reconocer la gravedad de la situación y a tomar la iniciativa en la gestión de la crisis. El 13 de mayo la Comisión Europea presentó *A European Agenda of Migration*⁶⁵, en la que establecía la necesidad de dar un enfoque global a la situación. Una respuesta que se puede dividir en tres grandes bloques políticos de actuación: las medidas destinadas a fortalecer el control migratorio con el objeto de detener el flujo de refugiados que llegaban a las costas europeas; las medidas destinadas a reforzar el sistema de protección internacional europeo, superando su situación de colapso e impulsando vías regulares de acceso; y las iniciativas destinadas a reformular y rediseñar el SECA, a partir de las experiencias acumuladas durante la crisis. Veamos de forma sintética cada una de ellas.

3.1. Reforzar el control en la frontera sur europea frente a nacionales de terceros países

La principal política promovida por la UE y sus Estados miembros durante la crisis del sistema de refugio ha sido *la lucha contra la inmigración irregular*. Sus objetivos primordiales eran reducir el creciente flujo migratorio de entrada, recuperando el control de las fronteras exteriores de la UE, y promover el retorno de aquellos inmigrantes cuya permanencia se considerara irregular. Esta política implica un conjunto complejo de medidas diferentes pero integradas entre sí: vigilancia y salvamento en las zonas de paso marítimas, desarrollo de los sistemas de retorno y readmisión, fortalecimiento de actores institucionales implicados en el control fronterizo como Frontex, acuerdos de cooperación con terceros países, etc.

Durante la crisis, y como respuesta a ella, *se ha potenciado el control de las fronteras exteriores de la UE a través del aumento de la vigilancia marítima*. Una política destinada a salvar vidas, pero también a asegurar la detección y el control de las rutas marítimas seguidas por los migrantes y refugiados en su tránsito hacia el territorio europeo. En esta línea, se han desarrollado operaciones marítimas en el mar Mediterráneo llevadas a cabo, principalmente, por fuerzas militares de la UE, al tiempo que se reforzaba el papel de Frontex como actor institucional clave en este campo.

⁶⁵ Disponible en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background_information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

En este ámbito de intervención sí se han producido acuerdos y constantes avances en la política comunitaria.

La lucha contra las denominadas redes de contrabando y tráfico de personas, en su mayoría organizaciones de “pasadores”, se ha convertido en otro de los puntos clave de la política europea en esta materia⁶⁶. Comprende: acciones destinadas al refuerzo de la cooperación a nivel nacional y europeo, mejores sistemas de detección, control y destrucción de las embarcaciones que dichas redes utilizan para transportar migrantes al territorio europeo; detección y lucha contra los sistemas, especialmente *online*, donde pasadores y contrabandistas se anuncian y entran en contacto con potenciales migrantes; medidas encaminadas a transformar el paso y el tráfico de personas en una actividad delictiva; control de las áreas fronterizas de salida en terceros países, etc.⁶⁷.

Al tiempo, se ha hecho una apuesta por *reforzar la política de retorno* de la UE, que aparece como un pilar clave para combatir la migración irregular⁶⁸. Algo que se llevó a cabo mediante la publicación de un manual común y un plan de acción en materia de retorno. El manual se presenta como una herramienta de consulta, que recoge instrucciones prácticas sobre la ejecución de los procesos de retorno, en línea con la Directiva de retorno. El plan promueve una serie de acciones destinadas a facilitar la devolución de aquellos nacionales de terceros países que se encuentren en situación de acceso y permanencia irregular en el territorio de un Estado miembro: intercambio de información e impulso de un sistema común de gestión del retorno, refuerzo del papel institucional de Frontex, armonización de las políticas nacionales, incrementar la aceptación de los retornados por parte de los Estados receptores de donde son nacionales, etc.

Durante 2015 la Comisión propuso *una lista común de países seguros*. La eficacia en términos de gestión migratoria de esta medida es doble. Por un lado, la lista tiene el objetivo de acelerar los procesos de admisión y concesión de protección internacional. En esta línea, la propuesta de una lista común ayuda también a armonizar las listas nacionales, contribuyendo a evitar movimientos secundarios y el llamado *asylum shopping*. Por otro, al tratarse, generalmente, de países limítrofes y ser considerados “países de origen seguro”, la lista facilita los procesos de devolución y retorno de migrantes que hayan sido detenidos en situación irregular en sus fronteras.

Un conjunto de medidas clave en esta línea de control y reducción del flujo de entrada hacia Europa han sido aquellas destinadas a *afrentar*

⁶⁶ Para una distinción más certera sobre esta cuestión, véase De Haas (2015).

⁶⁷ Carrera (*et. al.*) (2015) y Guild (*et. al.*) (2015).

⁶⁸ El propósito era también luchar contra la baja tasa de retorno efectivo en la UE. En 2014, menos del 40% de los migrantes a los que se les dictó una orden de retorno abandonaron realmente la UE.

la llamada “dimensión externa” de la crisis. Así, se han impulsado iniciativas diplomáticas destinadas a detener el conflicto en Siria, Irak, Libia, etc., ofreciendo soluciones políticas duraderas y respaldo financiero para hacerlas sostenibles en el tiempo. La UE, además, ha estado implicada en la promoción de ayudas directas destinadas a la población siria desplazada y refugiada⁶⁹. Ahora bien, como ocurre especialmente en el caso de Turquía, dicha ayuda no ha estado destinada sólo a hacer frente a la situación de emergencia humanitaria de los refugiados, sino también a apoyar y consolidar el propio sistema de gestión migratoria del país: mejora del control fronterizo, combatir el tránsito y tráfico de migrantes irregulares, ayuda financiera para el cumplimiento de los acuerdos de readmisión, fortalecimiento institucional, colaboración institucional en el control policial y judicial, envío de delegados y funcionarios clave en materia de inmigración y seguridad a los países, etc.

Se trata de una línea de actuación de largo recorrido dentro de la política comunitaria. Bajo el marco de acuerdos de cooperación con países de origen y tránsito de movimientos migratorios, combina ayudas al desarrollo con medidas relacionadas con el control y la gestión de los flujos migratorios: controles fronterizos, financiación de centros de acogida y detención de migrantes, acuerdos de readmisión, etc.⁷⁰. Por ejemplo, en el contexto de la crisis de refugiados, se lanzó el *Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration in Africa*, con alrededor 2.000 millones de euros, cuyo objetivo explícito es no sólo favorecer los procesos de desarrollo regionales en África subsahariana y norte de África, combatiendo las causas profundas del desplazamiento, sino especialmente mejorar la gestión migratoria, reforzando los mecanismos de control migratorio a través sobre todo de la implicación de sus administraciones en dicho control. Este fondo financia en el mismo paquete programas económicos de oportunidades de empleo o de servicios básicos, junto a proyectos de pura gestión migratoria, como, por ejemplo, el fortalecimiento del control policial para la detección de rutas y organizaciones de pasadores⁷¹.

⁶⁹ Desde el año 2011, la UE y sus Estados miembros han movilizado más de 3.900 millones de euros para asistir política, económica y humanitariamente a la población siria, tanto en su país de origen como en la región (Líbano, Jordania, Turquía e Irak). En esta línea, en mayo de 2015 se creó un Fondo Fiduciario de la UE, que aprobó programas de asistencia a la población siria en los países vecinos por importe de 40 millones de euros.

⁷⁰ Algunas de las operaciones de la UE durante este tiempo –EUNAVFOR MED, EUCAP Sahel Níger y EUCAP Sahel Mali, etc.– se encuentran en esta línea de refuerzo del control migratorio. Disponible en http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel/niger/pdf/20160719-factsheet-eucap-sahel-niger_1_en.pdf

⁷¹ El problema de fondo tiene que ver con la “contaminación” de la cooperación al desarrollo, que queda desfigurada por intereses ajenos a los que persigue. Overseas Development Institute (ODI) (2016): *Europe's refugees and migrants. Hidden flows, tightened borders and spiralling*. Londres.

En esta línea habría que situar el Plan 1:1 alcanzado entre la UE y Turquía en marzo de 2016 y la pretensión de declarar a Turquía como “país tercero seguro”. Unos acuerdos que permiten la devolución a Turquía de los refugiados y potenciales SPI que entren en la UE, dado que se entiende que Turquía es un “país seguro” y sus solicitudes de protección deben ser tramitadas allí. Una medida que, según la UE, no se concibe como una política de retorno generalizada, ya que cada caso será evaluado de forma individual respetando el marco jurídico y los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo⁷². A cambio, la UE se compromete a aplicar un programa de reasentamiento basado en el esquema 1:1: por cada refugiado retornado a Turquía será reasentado en la UE un refugiado sirio asentado en dicho país, hasta alcanzar la cifra de 72.000⁷³.

Estas medidas vienen a desarrollar el Plan de Acción UE-Turquía de noviembre de 2015. Su eje principal, además de lo descrito anteriormente, pasa por los nuevos acuerdos de readmisión y la mayor implicación del Estado turco en el control de su frontera con Europa, frenando nuevas partidas irregulares de migrantes y refugiados y combatiendo las redes ilegales de paso. A cambio de la cooperación de Turquía, la UE promete la liberalización de visas de corta duración para ciudadanos turcos que deseen viajar a la UE y la aceleración del proceso de inclusión de Turquía en la UE. Así mismo, el acuerdo implica el apoyo financiero directo de la UE a la administración turca, con el fin de asistir a la población refugiada siria con protección temporal que se encuentra en su territorio.

Los nuevos acuerdos han supuesto un punto de inflexión en la crisis de refugio. Se ha reducido el flujo de entrada de refugiados, propiciando el restablecimiento del control migratorio en la frontera sur oriental de la UE. Sin embargo, estos acuerdos han recibido significativas críticas desde diversas instancias, debido a su posible irregularidad jurídica y al hecho de que reducen o anulan las posibilidades de solicitar protección internacional desde el territorio europeo.

⁷² Ahora bien, se prevé el retorno también de las personas que necesitan protección internacional. Y es que, con arreglo al Derecho de la UE, una solicitud de asilo puede cerrarse y ser declarada inadmisibile cuando una persona ya haya sido reconocida como refugiado o disfrute ya de protección suficiente en un “primer país de asilo”, o cuando una persona haya llegado a la UE desde un “tercer país seguro” que pueda garantizar un acceso efectivo a la protección. CE (2016) Press Release. 16 de marzo de 2016. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-830_es.htm. Esto permite declarar la inadmisibilidat de las solicitudes de asilo, al conceder a Turquía la condición de tercer país seguro que brinda protección suficiente.

⁷³ Para que el programa funcione, los Estados miembros deben facilitar un número suficiente de plazas de reasentamiento. Los compromisos existentes para este fin incluirán las 18.000 plazas restantes de las 22.504 del Programa de reasentamiento de la UE acordado en julio de 2015. CE (2016) Press Release. 16 de marzo de 2016. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-830_es.htm

En definitiva, la principal política comunitaria durante la crisis ha estado centrada en la recuperación del control fronterizo y en la consiguiente reducción del flujo de entrada de refugiados a la UE. Una política implementada por diversos medios, donde los llamados acuerdos de cooperación, especialmente el firmado con Turquía, se han convertido en el eje central de actuación⁷⁴. Una política restrictiva que continúa con el proceso de “externalización de fronteras” llevado a cabo por la UE y algunos de sus Estados miembros, como España, en los últimos años y que se prevé aumente en el futuro⁷⁵. Externalización que no sólo supone cooptar a terceros países en el desarrollo de medidas de control fronterizo, sino también un proceso de gradual alejamiento de la gestión migratoria de la frontera europea⁷⁶.

3.2. Superar la crisis: Dublín, reubicar y reasentar

En línea con la nueva agenda de migración, la segunda respuesta de la UE frente a la crisis ha estado basada en medidas destinadas a restablecer y reforzar las vías legales de acceso al sistema de protección internacional:

- Recuperar el funcionamiento del sistema de Dublín como la vía de acceso ordinario al sistema de asilo, mediante el apoyo a los sistemas nacionales de asilo colapsados por la crisis.
- Impulsar un sistema extraordinario de reubicación que permita repartir la responsabilidad de los nuevos SPI entre los diferentes Estados miembros.
- Promover un programa de reasentamiento que permita el acceso al SECA desde terceros países.

En el primer caso, la respuesta de la UE ha pasado, principalmente, por dotar de capacidad de acogida y gestión a unos sistemas nacionales de asilo –especialmente Grecia e Italia– desbordados por la crisis, con el fin de poder atender a los inmigrantes, refugiados y SPI atrapados en ellos. En esta línea, por ejemplo, se situarían las medidas destinadas a mejorar el sistema Eurodac⁷⁷, con el fin de aplicar de forma efectiva, y en línea con

⁷⁴ Wolff (2015) y Wolff, S. (2014): “The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 16, n. 1, pp. 69-95.

⁷⁵ En esta línea hay que situar las nuevas propuestas de la CE, a la hora de abordar los acuerdos de cooperación con países de origen y tránsito.

⁷⁶ La “externalización” de las fronteras ha sido la principal política empleada por España para impermeabilizar la frontera sur de Europa (Marruecos) y durante la crisis se convirtió en la táctica seguida por la UE para frenar los flujos de emigrantes procedentes de Turquía (Ferré *et. al.*, 2015).

⁷⁷ Eurodac es una base de datos biométricos destinada a facilitar la aplicación del Reglamento de Dublín. Las impresiones dactilares se comparan con los datos de huellas dactilares transmitidos por los demás Estados participantes y almacenados en la base de datos central. Si Eurodac revela que las impresiones dactilares ya se han registrado, el solicitante de asilo puede ser devuelto al primer país donde le hayan tomado las impresiones dactilares.

el sistema de Dublín, la obligación de toma de huellas dactilares de todos los SPI. Pero, sin duda, las acciones más relevantes en este terreno, se han desarrollado bajo el denominado *enfoque de los hotspots*.

El enfoque de los *hotspots* o “puntos críticos” pretende reforzar y apoyar a los Estados fronterizos de primera recepción en su tarea de acoger, identificar, registrar, discriminar y dar acogida al flujo de inmigrantes y refugiados de terceros países que han ido progresivamente llegando a las costas europeas en los últimos años. Un apoyo que debía concretarse en la transferencia de medios financieros y materiales a dichos países y, de forma especial, en el envío de expertos procedentes de las principales agencias europeas⁷⁸ implicadas en la gestión migratoria. Se ha desplegado a través de diferentes medidas: canalización y registro de la población refugiada, nuevos recursos de alojamiento, impulso en la presentación y tramitación de solicitudes, atención a las situaciones vulnerables, etc. Aunque ciertamente esta actuación ha acelerado el acceso al SECA para muchos refugiados, ha sido ampliamente cuestionada porque ha llegado muy tarde y se ha llevado a cabo con grandes lagunas jurídicas, sociales y económicas⁷⁹.

Al tiempo, se promueve que los *hotspots* y los equipos internacionales que colaboran en ellos se impliquen en medidas de puro control migratorio: recopilación de información acerca de posibles redes ilegales de pasadores, gestión y ejecución de procesos de retorno, etc. Finalmente, se trata de un enfoque que parte de la complementariedad entre las diferentes agencias europeas y los sistemas nacionales de asilo. En este sentido, los Estados afectados deben aportar los recursos, el personal y especialmente las infraestructuras de acogida y recepción que permitan atender a los migrantes y refugiados llegados a sus países. Un enfoque, en definitiva, que trata fundamentalmente de restablecer el funcionamiento del sistema de Dublín como vía de acceso y reparto en el contexto del SECA, apoyando a los Estados miembros fronterizos en su obligación de acoger a los potenciales SPI que llegan a su territorio.

⁷⁸ La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex), que promueve, coordina y desarrolla la gestión de la frontera europea, fue creada el 26 de octubre de 2004 por el Reglamento (CE) n. 2007/2004 del Consejo. EASO, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, que proporciona apoyo práctico y técnico a los Estados miembros, fue creada el 19 de mayo de 2010 por el Reglamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo. Europol, la Oficina Europea de Policía, ayuda a los Estados miembros de la UE en su lucha contra la delincuencia internacional grave y el terrorismo. Se creó el 1 de julio de 1999. Eurojust, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal, apoya la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave. Fue creada el 28 de febrero de 2002 por la Decisión 2002/187/JAI del Consejo.

⁷⁹ Garcés-Masareñas (2015); Carrera (*et. al.*) (2015); Guild (*et. al.*) (2015) y Metcalfe-Hough, V. (2015): *The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions*. Londres: Overseas Development Institute.

Una segunda medida central destinada a afrontar la situación de crisis del sistema de asilo europeo es el Programa de Reubicación. En mayo de 2015, la Comisión Europea, como respuesta al colapso de los sistemas de asilo fronterizos, y con el fin de redistribuir equitativamente los SPI recién llegados, propuso la creación de un mecanismo temporal de reubicación basado en la relocalización de 40.000 SPI procedentes de Grecia (16.000) e Italia (24.000) hacia otros Estados miembros. La propuesta fue finalmente aprobada por el Consejo el 14 de septiembre de 2015.

El 9 de septiembre de ese mismo año, y ante la emergencia de la situación, la Comisión presentó una segunda propuesta de relocalización de 120.000 SPI procedentes de Grecia (50.400), Italia (15.600) y, en un primer momento, Hungría (54.000), que se sumarían a los de la anterior propuesta. El 22 de septiembre de 2015 el Consejo, basándose en la propuesta de la Comisión, adoptó la decisión de impulsar un mecanismo de relocalización, temporal y excepcional, de SPI procedentes de Grecia e Italia.

La decisión del Consejo introduce un mecanismo extraordinario y temporal de reubicación de SPI que sólo deroga temporalmente algunas de las directrices del sistema de Dublín, como, por ejemplo, el criterio que determina el Estado miembro responsable de examinar la solicitud de asilo. En este caso no será el primero sino el de reubicación, pero esto no supone la anulación del sistema de Dublín, que sigue vigente como mecanismo ordinario de acceso al sistema de protección internacional en la UE.

El esquema de reubicación está basado en una clave de reparto vinculante entre los diferentes Estados miembros⁸⁰. Los ejes que se han utilizado para elaborar dicha clave han sido el tamaño de la población del Estado miembro, su producto interior bruto, la tasa de desempleo y el número de solicitantes de asilo durante el período 2010-2014. Como fruto de ese reparto, los principales Estados miembros de reubicación serán, en este orden, Alemania, Francia y España⁸¹.

El esquema de reubicación concede cierta importancia a la hora de tomar la decisión al potencial de integración de los SPI en el país de reubicación –conocimiento del idioma, vínculos familiares, sociales y culturales, etc.–, aunque su preeminencia en la decisión final es todavía escasa.

En línea con el sistema de Dublín, los SPI deberán presentar la solicitud en el primer país de entrada de la UE, para posteriormente acceder al

⁸⁰ La Comisión propuso una sanción económica a aquellos Estados miembros que no participaran, pero la decisión del Consejo no ha recogido esa propuesta (Carreras y Guild, 2015).

⁸¹ La clave de reparto y la exacta distribución de los SPI procedentes de Grecia e Italia por los diferentes Estados miembros se encuentra especificada en Council Decisión (EU) 2015/1601.

procedimiento específico que les permitiría ser reubicados en otro Estado miembro. Con el objeto de determinar qué solicitantes pueden optar a la reubicación, se usa el criterio del país de origen, y más en concreto la pertenencia a una nacionalidad cuya tasa de reconocimiento como refugiado en el contexto europeo sea igual o superior al 75%, de acuerdo con los datos de Eurostat⁸². Una vez llevada a cabo la reubicación, el país de destino será responsable de la evaluación de la solicitud y de las condiciones de acogida y recepción del solicitante. Los solicitantes tendrán derecho a residir legalmente en el país de reubicación, pero, en línea con el sistema de Dublín, deberán permanecer en él y no podrán moverse hacia otro Estado miembro sin autorización. En caso de que su solicitud sea aceptada, se les concederá el estatuto de refugiados y con ello el derecho de residencia en el Estado miembro donde han sido reubicados.

La reubicación es financiada por la UE con aproximadamente 780 millones de euros, y por cada solicitante reubicado los Estados miembros participantes recibirán 6.000 euros del *Asylum, Migration and Integration Fund* (AMIF). Grecia e Italia, principales países de origen del sistema de reubicación, han recibido un importante apoyo material, financiero y humano con el fin de gestionar los procesos de reubicación⁸³.

Sin embargo, y a pesar del respaldo político y financiero recibido por el programa, la reubicación no ha funcionado durante estos meses. Así, en julio de 2016, prácticamente un año después de su aprobación, sólo 3.056 solicitantes –2.213 desde Grecia y 843 desde Italia– habían sido reubicados. Una cifra que se encuentra lejos del objetivo de los 6.000 SPI mensuales que la Comisión se proponía como objetivo.

Las razones de este retraso son múltiples. Por un lado, la fuerte desconfianza que tienen los SPI hacia el sistema de asilo en general y hacia el propio mecanismo de reubicación en particular; una desconfianza que nace de las malas experiencias que han tenido con el sistema de protección. Al mismo tiempo, se señala el hecho de que los proyectos migratorios de los SPI se orientan hacia países diferentes a aquellos que les pueden ser asignados en el esquema de reubicación. Finalmente, como razón principal de la falta de cumplimiento se apunta la escasa voluntad política de muchos Estados miembros, que mediante diversos medios tratan de trabar y retrasar el protocolo de reubicación. Diversos motivos explican este comportamiento: el posible impacto negativo en la opinión pública ante la llegada de población refugiada, el crecimiento anterior de SPI en sus países debido a

⁸² De acuerdo con Eurostat, en el año 2014 sólo dos nacionalidades tenían una tasa de reconocimiento por encima del 75% de las solicitudes: Siria y Eritrea.

⁸³ Italia y Grecia, que ya habían recibido sustanciales fondos en el período 2007-2013, tanto del *Solidarity and Management of Migration Flows* (SOLID), como de fondos de emergencia, continuarán siendo beneficiarios centrales del *Asylum, Migration and Integration Fund* (AMIF) en el período 2014-2020.

los movimientos secundarios informales desde Grecia e Italia, la falta de capacidad de su propio sistema nacional de asilo y la escasa de voluntad de inversión en dicho sistema, etc.⁸⁴.

Una tercera medida destinada a superar la crisis de refugio, proporcionando vías de acceso regulares al sistema de protección, es el programa de reasentamiento. Siguiendo la línea marcada por la nueva Agenda Europea de Migración de mayo de 2015 y las recomendaciones de la Comisión Europea del 8 de junio de 2015 sobre un esquema de reasentamiento europeo, el Consejo de Europa acordó el 20 de julio de 2015 el reasentamiento de 22.504 refugiados asentados fuera de la UE en un plazo de dos años. Se trata del primer esquema comunitario de reasentamiento, ya que hasta el momento esta vía de acceso se desarrollaba en la UE a través de acuerdos bilaterales de los propios Estados miembros con el ACNUR.

El programa está basado en una cuota de reasentamiento –de acuerdo con una distribución justa– para cada Estado miembro y en el compromiso voluntario de dicho Estado. El programa está destinado a regiones prioritarias –norte de África, Oriente Medio y el Cuerno de África– donde existen programas de desarrollo y cooperación impulsados por la UE. Una vez aprobado el procedimiento de reasentamiento, que se evalúa de forma individual, el SPI accede al sistema nacional de asilo del Estado miembro de destino y se le aplica la normativa vigente en el marco del SECA. El esquema de reasentamiento está respaldado financieramente por la UE.

Al igual que el programa de reubicación, el cumplimiento del programa de reasentamiento ha sido mínimo: a 11 de julio de 2016 sólo se habían reasentado 8.268 refugiados, mayoritariamente sirios que se encontraban en Jordania, Líbano y Turquía, lejos de los 22.504 comprometidos bajo el esquema de julio de 2015. El número de reasentados desde Turquía bajo el esquema 1:1 era de 802 refugiados sirios.

Las razones de los escasos resultados del programa son igualmente múltiples: la falta de un marco común de reasentamiento en la UE con reglas, procedimientos y compromisos comunes; la resistencia de los Estados miembros a “europeizar” el programa, apostando de hecho por gestionar el reasentamiento desde sus programas nacionales; y, finalmente, la escasa voluntad política, debido a factores similares a los de la reubicación: falta de experiencia y de capacidad de los sistemas nacionales de asilo, incremento en el número de SPI que durante la crisis se distribuyeron de forma espontánea por los diferentes Estados miembros, el posible impacto negativo en la opinión pública, etc.

⁸⁴ Carreras y Guild (2015) y COM (2016) 165 final.

3.3. *Re-diseñar el sistema de protección internacional europeo*

Finalmente, el tercer gran bloque de medidas de la UE frente a la crisis tiene que ver con el impulso de una agenda reformista del sistema de protección internacional europeo. Una agenda que trata de ir más allá de las respuestas inmediatas a la crisis, incorporando algunas de las lecciones aprendidas. En esta línea, el 6 de abril del 2016, la Comisión Europea puso en marcha un intenso proceso de reforma estructural del SECA, que se despliega en un conjunto de medidas políticas y legislativas clave:

- La reforma de la normativa de Dublín.
- La creación de un mecanismo permanente de gestión para las situaciones de crisis.
- El impulso del proceso de armonización y promoción de los sistemas nacionales de asilo, reduciendo de esta forma, los movimientos secundarios de SPI dentro de la UE.
- El refuerzo institucional y operativo de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).
- La consolidación del sistema Eurodac, como instrumento clave a la hora de luchar contra la migración irregular, gestionar las solicitudes de protección y reforzar los procesos de retorno.

El 4 de mayo de 2016, la Comisión presentó unas propuestas iniciales para reformar el SECA donde la medida central es la reforma de la normativa de Dublín, el denominado Dublín IV. Por un lado, mantiene la normativa de Dublín como el mecanismo básico de determinación de la responsabilidad de gestión de las solicitudes de asilo en la UE, mejorando su eficacia, y, por otro, establece un mecanismo permanente extraordinario que permita afrontar de forma rápida y solidaria las situaciones de crisis y el incremento en el número de llegadas. Así, la propuesta establece que si un Estado miembro recibe un número de solicitudes de protección que está por encima del número ordinario que gestiona –en este caso un 150% superior–, se activaría automáticamente un mecanismo de reubicación de los SPI hacia otros Estados miembros mediante una clave de distribución justa y unos protocolos específicos. Este mecanismo estará en funcionamiento hasta que dicho país recupere sus niveles ordinarios de solicitudes.

Adicionalmente, la Comisión ha propuesto el diseño de un programa específico de reasentamiento europeo, con reglas y protocolos comunes y vinculantes.

4. Conclusiones preliminares

Son muchas, y de todo orden –éticas, analíticas, políticas, legislativas, humanitarias... –, las conclusiones que se derivan del análisis de la llamada crisis de refugiados. En este apartado se trata de sintetizar brevemente las más relevantes.

Primera. Reconstruir y analizar la llamada crisis migratoria conlleva necesariamente pasar de las imágenes mediáticas, e incluso propagandísticas, asociadas a la representación de los refugiados como una ola o una invasión incontrolada de extranjeros procedentes de países pobres, en conflicto y lejanos socioculturalmente a una imagen más real, que habla de dos hechos más precisos.

- El crecimiento en la llegada a Europa de personas refugiadas y, por tanto, de potenciales solicitantes de protección internacional, que vienen huyendo de conflictos armados y de situaciones de grave vulnerabilidad personal y social. Un flujo, sin embargo, que, como hemos visto, es en términos relativos inferior al conjunto de la inmigración anual que regularmente entra en la UE y que, además, representa un porcentaje mínimo de la población europea, especialmente si lo comparamos con el porcentaje de población refugiada acogida por otros países en desarrollo (el 0,24% de la UE frente al 25% en el caso del Líbano).

Un volumen, pues, que, como ha mostrado el ACNUR en su informe de 2016, es relativamente bajo cuando lo valoramos dentro del conjunto de cargas y responsabilidades que la comunidad internacional tiene frente al fenómeno, asumidas, como hemos visto, en su inmensa mayoría por países y sociedades con menor desarrollo socioeconómico y mayor inestabilidad política. En este sentido, Europa no puede pretender que la atención a los refugiados continúe recayendo sobre unos países en desarrollo atravesados por graves dificultades políticas, sociales y económicas.

Las cifras de refugiados, aunque ciertamente significativas, no justifican por sí solas las reacciones tan defensivas de diferentes Estados miembros de la UE, ni su falta de liderazgo a la hora de promover la acogida, ni, en ningún caso, la legitimidad –y los votos– que determinados partidos y movimientos sociales, con propuestas xenófobas y extremadamente nacionalistas, han obtenido al agitar el fantasma de la amenaza del extranjero.

- La llamada crisis de refugiados, más que una crisis de números, es, sobre todo, una crisis del sistema de protección internacional europeo, de su diseño, de su capacidad operativa y, sobre todo, de la voluntad política que lo sostiene. Una voluntad gobernada mayoritariamente por, al menos, dos pulsiones políticas excesivamente estrechas: las disputas de los Estados miembros entre ellos y con las instituciones europeas en relación con

la cesión de competencias nacionales y la “europeización” del sistema de asilo, y el temor al impacto negativo que en la opinión pública –y en unas posibles elecciones– pudiera tener una excesiva acogida de extranjeros. La debilidad del sistema y estas dos pulsiones, sin duda, han terminado multiplicando la desdicha de unas personas refugiadas que ya habían acumulado todo tipo de sufrimientos (muerte, hambre, explotación, pobreza, separación, duelo...) en los últimos tiempos.

Segunda. Es necesario asumir la complejidad de las causas y factores que concurren en los movimientos migratorios. Un lugar común para el caso de la llamada migración económica que debería incorporarse cada vez más en el análisis de las migraciones forzosas y en el diseño de las políticas que las gestionan. Obviamente, en el desplazamiento de los refugiados concurre un factor diferencial clave: las causas de fuerza que impulsan a huir de tu comunidad y país de origen. Sin embargo, asumido este primer factor, lo cierto es que en la migración forzosa se van acumulando todo tipo de factores que explican y determinan el desplazamiento: proyectos y planes migratorios, factores institucionales, redes familiares y sociales, factores socioeconómicos de atracción y expulsión, etc. Los progresivos asentamientos y movimientos secundarios que la población refugiada ha tenido hasta alcanzar los países del norte de Europa sólo pueden entenderse desde esta perspectiva.

Tercera. La respuesta de la UE a la crisis se ha enfocado desde una triple perspectiva: recuperar el control migratorio mediante el refuerzo de las fronteras exteriores; superar el colapso del sistema de asilo, fortaleciendo los sistemas de los países fronterizos, reubicando a SPI y ofreciendo la alternativa del reasentamiento como vía de acceso; y, finalmente, reformar el sistema de protección y sus vías de acceso.

- Sin duda, la principal respuesta comunitaria a la crisis, allí donde más consenso e inversión económica y política ha existido, ha sido la de reforzar la frontera sur europea, convirtiéndola en un *muro de contención* frente al desplazamiento de refugiados e inmigrantes de terceros países. Una política implementada por diversos medios: vigilancia marítima, lucha contra las redes ilegales de “pasadores”, acuerdos de retorno y readmisión, etc. Una política donde los llamados acuerdos de cooperación, especialmente el plan firmado con Turquía, se han convertido, y se convertirán, en el elemento fundamental, al cooptar a terceros países de origen y tránsito de cara al desarrollo de dicha gestión restrictiva. Este proceso de cooptación de terceros países en tareas de control migratorio en ocasiones queda garantizado por la inclusión en dichos acuerdos marco de fondos de cooperación al desarrollo, medidas de apoyo institucional, acuerdos comerciales, acuerdos de movilidad, etc.

Se trata de una política restrictiva que continúa con el proceso de externalización de fronteras llevado a cabo por la UE en los últimos años, que en última instancia supone el alejamiento de la gestión migratoria, y de la realidad de los migrantes forzosos y económicos, de la frontera europea. Una política que en su voluntad de impermeabilizar las fronteras provoca abusos sobre las personas migrantes, al tiempo que, en su necesidad de legitimarse, reproduce una imagen distorsionada sobre los flujos y sobre los propios migrantes, presentados como una invasión de extranjeros subdesarrollados, extraños, premodernos y no occidentales que constituyen una amenaza cultural y económica para la sociedad europea.

El fortalecimiento de la frontera exterior, sin embargo, no ha venido acompañado del desarrollo de vías legales y seguras de acceso a Europa. Estamos, por tanto, ante una política sin capacidad para asumir que hay una íntima conexión entre las vías regulares e irregulares de acceso y que ensanchar las primeras puede ser, igualmente, una política de gestión migratoria cabal y justa, coherente incluso con el objetivo de reducir las llamadas entradas irregulares. En este sentido, uno de los resultados más claros de la crisis es que pedir asilo en el territorio europeo se ha convertido en una posibilidad cada vez más remota y arriesgada.

- En un primer momento, la UE y sus Estados miembros apostaron por mantener el sistema de Dublín como mecanismo de gestión del acceso, a pesar de las deficiencias que acumulaba y de la evidencia de que no era un mecanismo adecuado para gestionar una situación de incrementos significativos en la llegada de personas refugiadas. El resultado es que, cuando los sistemas nacionales de asilo de Grecia e Italia, y con ellos el sistema de Dublín, colapsaron, se produjo un proceso de redistribución espontáneo e informal de los SPI que finalmente ha reproducido la situación que se pretendía evitar, esto es, los sistemas nacionales de los países del norte como principales países receptores de SPI. Al mismo tiempo se ha dejado a la población refugiada encallada en situaciones de franca vulnerabilidad, esparcidos por diferentes puntos de la UE.

Los intentos de poner en marcha mecanismos extraordinarios de acceso y redistribución equitativa de las solicitudes –reubicación y reasentamiento– que aliviaran la situación de Grecia e Italia y proporcionaran vías de acceso seguras apenas han funcionado. Además, se trata de esquemas de acceso a protección que afectan a un porcentaje muy reducido de la población refugiada que ha accedido a la UE en los dos últimos años y, por tanto, su impacto, aunque relevante, será necesariamente reducido⁸⁵.

⁸⁵ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2015): “UNHCR welcomes more EU support to refugees, urges fast implementation”. Disponible en <http://www.unhcr.org/5603d2a66.html>

De esta forma, la respuesta europea a la llegada de refugiados y la posterior crisis del sistema de protección han mostrado de forma palmaria el grado de incumplimiento y dejación de responsabilidad que aqueja a la UE. Así, pese a la frenética actividad política que por momentos ha desarrollado la Comisión Europea, la reacción ha estado presidida por la desorganización, las disputas y resistencias por parte de los Estados miembros, la ambigüedad y, finalmente, la debilidad y lentitud en la ejecución de las decisiones tomadas.

- La crisis, ciertamente, ha abierto alguna ventana de oportunidad, dándose pasos adelante en una posible mejora del SECA: replanteamiento de su funcionamiento; medidas destinadas a europeizar el sistema de asilo, armonizando al alza las condiciones y procedimientos de recepción y acogida de los SPI; diseño de un programa común de reasentamiento y de un mecanismo permanente destinado a atender las crisis; refuerzo del papel institucional de la EASO; etc. Ahora bien, dichos avances, además de tener que concretarse y determinarse en el tiempo, quedan empañados por la práctica ausencia de desarrollo de vías regulares de acceso.

La crisis ha mostrado la necesidad de profundizar y concretar la agenda de reforma del SECA, y especialmente del sistema de Dublín, con el fin de terminar con esa cadena de presión, que, tras atravesar los Estados miembros de la frontera sur, termina recayendo sobre los propios refugiados y SPI que llegan a ellos. Una reforma que debe apuntar a un sistema comunitario de distribución equitativa, armonizando al alza las condiciones y procedimientos de solicitud, y donde se tengan en cuenta de alguna forma los intereses y preferencias de los SPI

Cuarta. Europa sale de la crisis herida y con evidentes fisuras en su proyecto común. Algunas directas, no tolerables y ciertamente evitables, como la provocada por las muertes en el Mediterráneo y por los abusos y violaciones de los derechos humanos. Otras, más invisibles pero con capacidad para corroer desde dentro un proyecto común: la capacidad de liderazgo internacional en materia de desarrollo, solidaridad y libertades, y el proceso continuado de desfiguración de las políticas de cooperación al desarrollo, convertidas tantas veces en el aceite sobre el que se deslizan políticas de control migratorio.

Quinta. La crisis, finalmente, ha puesto de manifiesto la necesidad de rearmar los discursos y las alternativas en materia de política migratoria, sobre todo, ante la amenaza de discursos xenófobos y extremistas, que legitiman actuaciones defensivas y excluyentes. En Europa es necesario construir discursos sobre inmigración que vayan más allá de los estereotipos y que inviten a volver los ojos sobre ella misma, para que se dé cuenta de que su sociedad es ya una sociedad diversa y global, donde una gran parte de su población –mucho naturalizada– es de origen inmigrante.

Necesitamos discursos que planteen la creciente globalización de las sociedades no como algo que se impone, sino como una realidad transnacional que hay que gobernar y elegir políticamente, sin tener que salirse de ella. En términos de política migratoria se hace inexcusable abandonar el paradigma de la fortaleza fronteriza para, asumiendo la legitimidad de regular las fronteras, ensanchar las vías regulares de migración y circulación en la UE. Al mismo tiempo, se hace necesario impulsar políticas de integración, basadas en programas amplios de gestión de la diversidad y de cohesión social, que permitan construir sociedades inclusivas.

Finalmente, se deben impulsar políticas y planes de cooperación amplios, que permitan fomentar el cambio estructural y el desarrollo en las regiones de origen y tránsito de migrantes. Políticas encaminadas a acabar con las causas estructurales de la migración forzada –guerras, conflictos, cambio climático, pobreza extrema– y, en su caso, a fomentar los movimientos migratorios y la circulación de personas como una oportunidad de desarrollo para las comunidades de acogida y de origen de dichos flujos. Una agenda, ciertamente, que invite a abandonar posiciones y estrategias defensivas y estrechas, recuperando una cierta ofensiva política y moral europea en el contexto global.

ANEXO. El sistema común europeo de asilo (SECA)⁸⁶

1. Sistema de Dublín

La libre circulación de personas en la UE requirió el establecimiento de una frontera exterior común (Schengen) así como establecer medidas comunes sobre asilo. En 1990, el Convenio de Dublín fijó los criterios para determinar el Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los países de la UE. El criterio general hace recaer la responsabilidad en el país de entrada. El Reglamento de Dublín fue revisado en 2003 (Dublín II) y en 2013 (Dublín III)⁸⁷.

El Convenio de Dublín pretendía evitar el *asylum shopping* (presentación por una misma persona de solicitudes de asilo en varios Estados, simultánea o consecutivamente) y que haya “refugiados en órbita” (refugiados trasladados de una frontera a otra por negarse los Estados a hacerse cargo de su solicitud).

El procedimiento de Dublín ha sido muy criticado porque hace recaer la responsabilidad en los países europeos que son frontera externa. Además, no sirvió para gestionar las elevadas cifras de desplazamiento de refugiados llegados a Grecia e Italia en 2015, que colapsaron los sistemas de asilo de dichos países. En 2016 la Comisión y el Consejo han formulado nuevas propuestas de regulación.

2. Eurodac

El Reglamento Eurodac⁸⁸ crea una base de datos de impresiones dactilares de solicitantes de asilo y migrantes que entran en la UE, a fin de clarificar el Estado responsable de tramitar una solicitud de asilo conforme a los criterios del sistema de Dublín. Cuando alguien solicita protección internacional en un Estado miembro, sus impresiones dactilares se transmiten a Eurodac, a fin de verificar si ha pasado antes por otro Estado miembro que pudiera ser el responsable de procesar la solicitud de asilo.

Las fuerzas de policía nacionales y Europol pueden utilizar también Eurodac para comparar impresiones dactilares vinculadas a investigaciones penales con las contenidas en Eurodac.

⁸⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf

⁸⁷ Reglamento UE n. 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013.

⁸⁸ Reglamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013.

3. Normas comunes de asilo

En 2013 se establecieron nuevas normas para asegurar que el solicitante de asilo era tratado de igual forma con independencia del país de la UE en el que formulase su solicitud. El fin perseguido es que los solicitantes de asilo obtengan la misma protección y las mismas garantías procesales en toda la Unión Europea.

- *La Directiva de condiciones de Acogida*⁸⁹ establece condiciones comunes para la acogida de los solicitantes de protección internacional mientras se analiza su solicitud. Incluyen alojamiento, alimentación, sanidad y tratamiento psicológico, escolarización de los menores y la posibilidad de trabajar a partir del noveno mes como máximo.
- *La Directiva de procedimientos*⁹⁰ fija procedimientos claros para solicitar asilo y tramitar dichas solicitudes. La tramitación de las solicitudes no puede exceder, con carácter general, de 6 meses.
- *La Directiva de reconocimiento*⁹¹ establece normas sobre requisitos para la concesión de protección internacional y sobre el contenido de dicha protección.

A pesar de este marco legislativo común, las condiciones de acogida y los procedimientos de asilo varían sustancialmente en los países de la Unión Europea y la existencia de un sistema común de asilo europeo dista mucho de alcanzarse. Como ejemplo, el pasado año 2015 persistieron diferencias considerables en las tasas de reconocimiento entre los distintos países (tabla 3). Mientras que el porcentaje de respuestas positivas fue elevado en Bulgaria (91%), Malta (84%), Dinamarca (81%), Holanda (80%) o Chipre (77%), en otros países, como Letonia (13%), Hungría (15%), Polonia (18%), Croacia e Islandia (22%), Luxemburgo (24%), Francia (26%) o España (31%), fue muy bajo.

⁸⁹ Directiva 2013/33/UE del Parlamento y del Consejo, de 26 de junio de 2013.

⁹⁰ 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.

⁹¹ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011.

Tabla 3 - Solicitudes de asilo y solicitudes de asilo resueltas favorablemente en la UE-28, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Valor absoluto y porcentaje. 2015

	Solicitudes	Resolución favorable	%
Alemania	249.280	140.910	56,53
Austria	21.095	15.045	71,32
Bélgica	19.420	10.475	53,94
Bulgaria	6.175	5.595	90,61
Chipre	2.065	1.585	76,76
Croacia	185	40	21,62
Dinamarca	12.225	9.920	81,15
Eslovaquia	130	80	61,54
Eslovenia	130	45	34,62
España	3.240	1.020	31,48
Estonia	180	80	44,44
Finlandia	2.960	1.680	56,76
Francia	77.910	20.630	26,48
Grecia	9.640	4.030	41,80
Holanda	20.465	16.450	80,38
Hungría	3.420	505	14,77
Irlanda	1.000	330	33,00
Italia	71.345	29.615	41,51
Letonia	170	20	11,76
Lituania	180	85	47,22
Luxemburgo	775	185	23,87
Malta	1.490	1.250	83,89
Polonia	3.510	640	18,23
Portugal	370	195	52,70
Reino Unido	38.070	13.950	36,64
República Checa	1.335	460	34,46
Rumania	1.320	480	36,36
Suecia	44.590	32.215	72,25
UE-28	592.675	307.515	51,89
Islandia	180	50	27,78
Liechtenstein	30	5	16,67
Noruega	9.475	6.250	65,96
Suiza	21.840	14.000	64,10
Total	624.200	327.820	52,52

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.