

2016

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

# Expulsión Social y Recuperación Económica

## Editorial

- ¿Una sociedad inaccesible? ..... 1

## Analizamos

- Un país a dos velocidades. Un análisis territorial de la desigualdad, la pobreza y el desempleo ..... 3

## Profundizamos

- ¿Es posible revertir la desigualdad en España? A propósito de las propuestas de A. B. Atkinson ..... 25
- La crisis del Estado social: ¿disolución del vínculo social? .... 36

## Debatimos

- De las prácticas sociales instituyentes a la institucionalización... ¿contrahegemónica? ..... 45
- ¿Es buena idea descentralizar las políticas de inclusión? ..... 53
- Libre comercio y geopolítica mundial. ¿Qué se esconde tras las siglas TTIP? ..... 61
- Refugiados, una encrucijada sin resolver ..... 68
- El Acuerdo de París y la pobreza ..... 81

## Coordinación

Comité Técnico de la Fundación FOESSA

© **FUNDACIÓN FOESSA**  
[www.foessa.es](http://www.foessa.es)

© **Cáritas Española**  
Embajadores, 162  
28045 Madrid  
[publicaciones@caritas.es](mailto:publicaciones@caritas.es)  
[www.caritas.es](http://www.caritas.es)

## Preimpresión e impresión

Arias Montano Comunicación  
[www.ariasmontano.com](http://www.ariasmontano.com)

ISBN: 978-84-8440-615-0

Depósito legal: M. 19338-2016



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



# D

## Debatimos

### Refugiados, una encrucijada sin resolver

Javier de Lucas<sup>(1)</sup>

*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política en el Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de Valencia*

## Voluntad política y respeto al derecho. La UE se desvanece ante los refugiados

### 1. La UE ante los refugiados. Resignación y cinismo

La evolución de la actitud de los políticos europeos de cara a la opinión pública —esa parte imprescindible de la política como espectáculo— me parece muy significativa de lo que realmente sucede en Europa, en esta encrucijada en la que se encuentra debido a su falta de voluntad política ante la manida «crisis de los refugiados» en la que se juega su futuro. En efecto, desde agosto de 2015 (es decir, desde el impacto mediático de la foto del cadáver del niño Aylan Kurdi), nuestros políticos habían adoptado la pose de haber entendido que nos encontrábamos ante una «emergencia humanitaria» y derramaban lágrimas y se mostraban compungidos, al mismo

tiempo que condenaban las imágenes terribles que aparecían en los medios. Mientras, con la boca pequeña, susurraban que, por otra parte, se trata de una «avalancha» que nos sumía en enormes dificultades y amenazaba la garantía del Estado del bienestar y en particular de los ciudadanos europeos más desfavorecidos.

Ese sutil mensaje de xenofobia ha dado sus frutos. Hoy se multiplican las manifestaciones y actos contra los refugiados (incendios, apedreamiento de autobuses, etc.) y crecen las expectativas electorales de partidos xenófobos y racistas, como Alternative für Deutschland (AfD), muy cercano al movimiento Pegida. Todo eso, en gran medida, es fruto de la dimisión de esos responsables políticos y también de los responsables de

---

(1) Su último libro es *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2016 (2.ª ed).

muchos medios de comunicación respecto a su tarea ineludible, obligada al menos para quien quiera merecer el nombre de político o de periodista dignos que consiste en explicar a la población la realidad. Explicar también los deberes que tenemos contraídos con los otros. Y la necesidad de cumplir con esos deberes.

Así, hemos pasado a admitir como rutina y después a digerir, a mirar con indiferencia e incomodidad imágenes inaceptables para una sociedad civilizada. Las imágenes que actualizan y aun empeoran por su extensión la degradación que el régimen de Hitler impuso a millones de seres humanos en su política racista que culminó en la «solución final». Vallas, alambradas, ancianos,

mujeres y niños abandonados a su suerte, masas acarreadas como ganado, a veces apaleadas, manifestaciones crecientes que transparentan un odio que hace aún más insoportable la mirada avasalladora de la discriminación hacia esos otros que son inmigrantes y refugiados. Sobre todo, esos dos iconos del horror más profundo de la conciencia europea que son los *trenes* y los *campos*. *Trenes* abarrotados de infrahumanos tratados como ganado; *campos* en los que se acaban amontonados y sin esperanza. Lo dejó escrito Arendt: la historia contemporánea ha creado un nuevo tipo de seres humanos, los que son confinados en campos de concentración por sus enemigos y en campos de internamiento por sus amigos.

## 2. El profundo significado del derecho de asilo

Pero no: el asilo no es una cuestión de caridad, ni de hospitalidad o de piedad en el sentido moral (menos aún, de ese hipócrita sucedáneo que es la moralina al uso). Es un derecho. Un derecho que la inmensa mayoría de los gobernantes europeos (con honrosas excepciones) no toman en serio e incluso sitúan en grave riesgo de desaparición o de una desnaturalización tan profunda que pierde su sentido. Porque, sometido a recortes, procedimientos extrariguerosos, condiciones onerosísimas para con quien huye por salvar su vida, políticas de externalización, etc., el asilo se desvanece. Se hace inasequible, impracticable. Justo en el momento en que, según prueban las estadísticas de Acnur, cada vez más seres humanos, por millones, necesitan de esa esperanza del derecho. Lo que no parece que veamos es que, al tiempo que se desdibuja el asilo, la que se desvanece, como el personaje de *Deconstructing Harry*, de W. Allen, es la propia UE, Europa como proyecto político basado en el imperio del Estado de derecho.

Los políticos europeos no quieren tomar en serio el derecho de asilo, que tiene costes, sí. Porque las prestaciones que llevan aparejadas los derechos de quienes son reconocidos como refugiados no son gratis. Pero es que ya sabíamos de ese coste y quisimos aceptar esa obligación en 1951, por solidaridad, por sentido de la justicia y del derecho, cualidades que parece que se han desvanecido en

Europa. Así lo prueban las disposiciones adoptadas por el Parlamento danés, a la imagen de Suiza y de los Estados alemanes de Baviera y Baden-Wurtemberg, que imponen contribuciones económicas (verdaderas exacciones) a los propios refugiados, so pretexto de la igualdad con los ciudadanos daneses que gozan del salario social (¿qué broma es esa, igualdad entre un huido de la guerra de Siria y un parado danés?) y para poder asumir la «carga económica» del asilo. ¡Copago de los refugiados en Dinamarca, cuyo PIB comparado con el del Líbano, Jordania, Turquía o Kenia (países receptores de refugiados por centenares de miles) lo multiplica por decenas! Lo mismo sucede en este momento en Alemania, donde la coalición gubernamental ha alcanzado un acuerdo para restringir las admisiones, disminuir el número y duración de las prestaciones a quienes se concede el derecho de asilo o la protección subsidiaria y favorecer la denegación y expulsión de los solicitantes de asilo. Y en Austria y en los países de la ruta que lleva de los Balcanes hasta el norte de Europa, países que acaban de establecer cuotas máximas de unos pocos centenares a los refugiados que tratan de franquear esos muros que se acaban de erigir. La existencia de los campos de Calais y Grande-Synthe evidencia también el doble rasero que emplea Francia y desvanece el asilo en lo que fuera tierra de promisión de los refugiados. Y la política del gobierno Rajoy, que exhibe sin di-

simulo la supeditación del derecho de asilo a una mal entendida defensa de la soberanía del territorio, como lo ejemplifican Ceuta y Melilla, no contribuye a ofrecer esperanza. Todo ellos sin hablar de las reformas contra el asilo en los cuatro países del grupo de Visegrado (Hungría, Chequia, Eslovaquia y Polonia), los primeros que se opusieron a un sistema común y obligatorio con cuotas solidarias para distribución de reasentamiento y de acogida. España, Francia, Italia y el Reino Unido contemplan restricciones en los procedimientos administrativos y criterios arbitrariamente selectivos respecto a los países de procedencia. Noruega y Finlandia expulsan hacia Rusia a los refugiados que llegaron a pie a esos países cruzando territorio ártico. Suecia aminora sus cuotas y trata de agilizar los procedimientos de expulsión.

En suma, la UE no ha conseguido imponer de hecho lo que ya existía como SECA (sistema común y obligatorio) y busca la vía habitual de comprar con millones de euros la externa-

lización de la *contención de los refugiados*, complementada con el compromiso de aceptar devoluciones incluso colectivas (es el pacto con Erdogan a cambio de 3.000 millones de euros). Al mismo tiempo, amonesta severamente a Grecia por no cumplir eficazmente su papel de guardián de la frontera del Egeo convertida en ruta preferente; A Grecia! A la que, por si no tuviera poco con soportar las medidas austericidas que Sypras ha acabado aceptando, no se ha ofrecido el mínimo de ayuda para al menos salvar y rescatar a los naufragos en su ruta hacia las islas que ya nos son familiares (Kos, Lesbos). Una tarea que están tratando de cumplir un puñado de ONG y voluntarios individuales... Es decir, que la UE, en lugar de favorecer procedimientos ágiles y asequibles (también por próximos) para plantear las demandas de asilo aprovechando las posibilidades que le ofrece su servicio exterior (el suyo y el de los 28 Estados miembros) y rutas, corredores humanitarios, además de hacer efectivo el procedimiento.

### 3. ¿Qué hacer?

¿Pueden los Estados de la UE, la propia UE, asumir ese desafío? Mi respuesta es inequívoca: sí. Sí, siempre que haya un marco obligatorio, común y equitativo entre todos ellos.

Lo primero sería crear una autoridad o agencia específica para la gestión del sistema de asilo y refugio y la protección subsidiaria (con especial atención a los programas de reasentamiento). No basta a mi juicio con la FRA (Agencia Europea de Derechos Fundamentales) ni, evidentemente, con Frontex ni aun en su modalidad de verdadera policía de fronteras propuesta por la Comisión en su comunicación del 15 de diciembre.

Además, es urgente aumentar y concretar las vías legales asequibles y procedimientos ágiles para la solicitud de asilo. Por ejemplo, garantizar la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados en los países de origen, limítrofes y tránsito, y que se abra así el expediente de asilo, sin que sea necesario llegar a territorio europeo para hacerlo. Y necesitamos un esfuerzo en dotar

oficinas europeas de examen de solicitudes de asilo, en coordinación con Acnur, sobre todo en los países limítrofes con aquellos en los que existen situaciones de conflicto que generan desplazamientos de refugiados.

Es vital, por ejemplo, poner las condiciones para hacer efectiva la Directiva Europea de Protección Temporal (2001/55/CE del Consejo) activando el mecanismo contemplado para hacer frente a emergencias humanitarias, y que, además, habilita medidas que pueden beneficiarse del Fondo Europeo para refugiados. Eso incluye eliminar la exigencia del visado de tránsito para aquellas personas que proceden de países en conflicto y mejorar los programas de reunificación familiar.

Obviamente, es necesario también reforzar e incrementar los programas de reasentamiento en coherencia con el número de refugiados existente, asumiendo un reparto equitativo y solidario entre todos los Estados. La propuesta que hizo la Comisión Europea en su nueva agenda mi-

gratoria en mayo de 2015, que suponía una cifra ridícula en comparación con las necesidades reales (16.000, cuando solo Líbano acoge a más de 1.100.000), debe y puede ser un buen criterio metodológico. Pero siempre que se centre todo el esfuerzo en agilizar, facilitar y también ordenar, claro, el acceso al asilo a quienes lo necesitan, quienes tienen un derecho frente al cual nosotros no podemos olvidar nuestra obligación.

Uno de los relatos más antiguos sobre refugiados ocupa las páginas de la Biblia (Génesis 3, 24): Adán y Eva son expulsados —aunque no perseguidos— del paraíso en que vivían, por desobedecer las órdenes de su creador y dueño. Vale esa referencia para insistir en que algunos siglos después, y con todos los matices que se deban añadir, los europeos vivimos en lo que, de acuerdo con mu-

chos índices objetivos, puede ser calificado como el paraíso, al menos para el resto del mundo: Europa, la UE, reúne al grupo de sociedades más prósperas y felices de la historia de la humanidad. También las más seguras, al menos en la acepción amplia de *seguridad humana*. Pero en este paraíso hay grietas, desuniones, incluso clases, de Grecia, Portugal, España al Reino Unido, Dinamarca, Alemania o Suecia. Grietas que se ensanchan cuando tratan de alcanzar el paraíso algunos centenares de miles de extraños: inmigrantes y refugiados. Y los europeos, en lugar de reconocer en ellos lo que vivimos nosotros mismos no hace tanto tiempo, reaccionamos con la cobardía egoísta de quienes vivimos obsesionados por el mantenimiento del alto *standing* que disfrutábamos en exclusividad antes de ver sacudidas las puertas de nuestro club por semejantes *parias*.

## 4. Coda. Una nota sobre el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía de 18 de marzo de 2016

Mientras asistíamos a la cada vez más insostenible situación de los refugiados (e inmigrantes) que tratan de llegar a territorio europeo y del no menos terrible espectáculo de la situación de quienes se apiñan entre el barro y las alambradas en campos como el de Idomeni, o la transformación de lo que eran campos de acogida en las islas griegas para pasar a campos de internamiento y finalmente de detención, los gobernantes europeos llevaron a término el anunciado acuerdo entre la UE y Turquía, presentado ante la opinión pública como una *solución al impasse de la crisis de los refugiados*. ¿Es realmente así? La respuesta es no. E, incluso, es peor.

Este juicio se basa en que, en mi opinión, el acuerdo entre la UE y Turquía sobrepasa incluso la última línea roja en el proceso de vaciamiento del derecho de asilo al que asistimos, aparentemente, desde la impotencia. Me parece indiscutible que la primera e inexcusable obligación de todos los gobiernos europeos en relación con la denominada crisis de refugiados y a estas alturas, en abril de 2016, la *línea roja* si pretendemos seguir tomando en serio el asilo es garantizar el principio de *non-refoulement*, la no

devolución a su propio país, pero tampoco a un país tercero *no seguro*. Por supuesto que tomar en serio el asilo significa también la digna acogida (es decir, el complejo de derechos-prestación que supone el estatuto de refugiado) de quienes —como sirios, afganos, iraquíes, eritreos, malienses— vienen huyendo de persecuciones que ponen en peligro sus vidas. Una huida en la que, por las dificultades que han de superar, sus propias vidas, las de sus hijos, siguen estando en riesgo. Pero lo que en ningún caso se puede hacer sin anular de hecho el sentido mismo del asilo, sin vaciarlo, es devolver *a un lugar no seguro* a aquellos que han llegado hasta nosotros huyendo de la persecución que les amenaza.

En efecto, si algo ejemplifica la banalización del derecho de asilo, es el acuerdo entre la UE y Turquía para realizar lo que, con argumentos nada desdeñables, se puede considerar no solo una expulsión ilegal, sino una auténtica deportación. El objetivo del acuerdo es «to accept the rapid return of all migrants not in need of international protection crossing from Turkey into Greece and to take back all irregular migrants intercepted in Turkish waters». En realidad, el propio comunicado de prensa de la

Comisión, en el que bajo la forma de preguntas y respuestas se intenta presentar el acuerdo, deja claro que no se trata de un acuerdo de gestión de la crisis de refugiados, pues en su primer párrafo explica: «On 18 March, following on from the EU-Turkey Joint Action Plan activated on 29 November 2015 and the 7 March EU-Turkey statement, the European Union and Turkey decided to end the irregular migration from Turkey to the EU [la cursiva es mía](2).

Este acuerdo simboliza lo que podríamos considerar claudicación de la UE respecto al imperio del derecho, a la garantía efectiva de los derechos, y al mismo tiempo ha sido posible porque el único país que había afirmado su coherencia con tales principios, la Alemania de la canciller Merkel, ha acabado por traicionarlos. Es cierto que debemos consignar la decisión inicial de Merkel (excepcionalmente digna en un contexto de egoísmo europeo desatado) de ofrecer una acogida universal a quienes tuvieran la condición de refugiados. Pero lamentablemente debemos constatar también que, finalmente, la coalición gubernamental, preocupada por el impacto negativo que ofrecían constantemente los sondeos electorales en Alemania y tras los muy negativos resultados de las elecciones regionales en el mes de marzo (incluido el ascenso del partido AfD, emparentado con el xenófobo movimiento Pegida), consiguió imponer un giro a la canciller que tuvo como resultado un acuerdo para restringir las admisiones, disminuir el número y duración de las prestaciones a quienes se concede el derecho de asilo o la protección subsidiaria y favorecer la denegación y expulsión de los solicitantes de asilo. Esta evolución concluyó con la opción una vez más de la manida solución de la *externalización*: una vez más, «que se ocupen otros», decidieron los líderes europeos en una reunión extraordinaria en La Valeta, el 15 de noviembre de 2015. De los inmigrantes «económicos» se habrán de ocupar los países africanos a los que se ofrecieron 1.500 millones de euros para que realicen las funciones de policía que impidan

que sus propios nacionales lleguen ahora a Europa en número superior al que la UE desee. Y también se les asignó la función de control del tránsito por sus países de nacionales de terceros Estados hacia la UE. Pero la decisión de externalización más importante adoptada en La Valeta fue la de negociar con Turquía un acuerdo para la deportación de inmigrantes y refugiados al país otomano a cambio de una cantidad cifrada en 6.000 millones de euros. Un acuerdo impulsado por la propia Merkel, que finalmente consiguió el respaldo del Consejo europeo de 17/18 de marzo de 2016.

Lo cierto es que la primera dificultad atañe a lo que en la jerga jurídica habitual se denomina «naturaleza jurídica» del acuerdo. ¿En qué consiste? ¿Es un convenio internacional entre la UE y Turquía? ¿Una declaración del Consejo Europeo? ¿Una declaración conjunta del Consejo Europeo y del Gobierno turco? Creo que el reconocido especialista en derecho migratorio y de extranjería, el letrado H. García Granero, ha sabido desentrañar el laberinto jurídico, sobre la base de la publicación en el DOUE de 9 de abril de 2016 de la Decisión del Consejo Europeo de 23 de marzo de 2016, **Decisión (UE) 2016/551**. De acuerdo con las tesis de García Granero, esa decisión, en realidad, remite a decisiones anteriores en el marco de acuerdos con Turquía de cara a agilizar procesos de deportación (mal llamados de retorno) a Turquía de desplazados e inmigrantes que hayan entrado irregularmente en territorio europeo(3).

(2) Una descripción sumaria de los nueve objetivos del acuerdo se encuentra en el comunicado de prensa n.º 144/16, emitido por el Consejo Europeo el 18 de marzo de 2016. Con más detalle en la *Hoja Informativa* de la Comisión Europea de 19 de marzo de 2016, significativamente titulada *EU-Turkey Agreement: Questions and Answers*. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm)

(3) Como escribe el mismo autor, «se trata de la *readmisión de residentes en situación de estancia irregular* —el Acuerdo emplea la ilegal referencia a “residentes ilegales”— que se encuentren en Turquía o en alguno de los Estados de la Unión... Y aunque en la Declaración conjunta UE-Turquía del 18/03/2016 se declara que “Turquía y la Unión Europea han reafirmado su compromiso con la aplicación del Plan de Acción Conjunto puesto en marcha el 29 de noviembre de 2015”, en la Decisión (UE) 2016/551 aparece cuál es la oculta finalidad de dicho Plan de Acción Conjunto; así, en el Considerando 2 de la Decisión (UE) 2016/551 se afirma que “en la Cumbre celebrada el 29 de noviembre de 2015, la Unión y Turquía expresaron su acuerdo político de que el Acuerdo se aplique plenamente a partir del 1 de junio de 2016”: esta, la aplicación de una norma prevista para la inmigración irregular a los desplazados en la crisis humanitaria a la que la Unión Europea ha puesto murallas en la frontera griega, y ninguna otra, parece haber constituido la verdadera finalidad de la Cumbre del Consejo Europeo de 29/11/2015».

Se trataría así, concluye García Granero con agudeza, de «una aplicación *in malam partem* del (preexistente) acuerdo de 16/12/2013 entre la Unión Europea y Turquía “sobre readmisión de residentes ilegales” (acuerdo publicado en el DOUE de 07/05/2014), cuya vigencia estaba prevista que se iniciara el 01/10/2017, y cuyo inicio de efectos se adelanta al 01/06/2016 y se emplea para (mal) afrontar la grave crisis humanitaria de los desplazados».

No me extenderé ahora en los argumentos de crítica jurídica que, a mi juicio, abonan la tesis de su déficit de legalidad y legitimidad<sup>(4)</sup>. Lo

---

(4) En otros lugares he analizado el acuerdo, desde el punto de vista jurídico y político, para señalar las razones que justifican su valoración como ilegal, ilegítimo, y, lo que es el colmo, ineficaz. Aquí me limito a advertir sobre la equivocación de este nuevo ejemplo de externalización. Un buen resumen de los argumentos jurídicos de crítica de los fundamentos legales y legítimos del Acuerdo, desde el punto de vista del Derecho internacional y del propio Derecho europeo, se pueden encontrar en el dossier del ACNUR: *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*: [www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf](http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf)

más importante es que el acuerdo, *de facto*, ha comenzado a aplicarse, al menos parcialmente. El 4 de abril de 2016, un día que quedará en la memoria negra de Europa, sin tiempo para que se puedan verificar las más mínimas exigencias legales (prohibición de expulsiones colectivas, derecho a que los demandantes de refugio —también los inmigrantes, claro— tengan la posibilidad de tutela judicial efectiva, verificación de las condiciones de Turquía como país seguro, reformas legales por parte de Turquía para que realmente los demandantes de refugio no europeos encuentren protección en el sistema turco, etc.), comenzaron las deportaciones: más de doscientas personas fueron expulsadas en tres barcos desde las islas de Lesbos y Quíos hasta costas turcas. Más pronto que tarde la historia juzgará con dureza esta traición a lo mejor del proyecto europeo, su construcción como *comunidad de derecho*.

# Debate

## Alberto Ares Mateos

*Delegado del Sector Social. Provincia de España - Compañía de Jesús*

## Estrella Galán

*Secretaria general. Comisión Española de Ayuda al Refugiado*

### 1.<sup>a</sup> ¿Crees que la movilidad humana forzada queda suficientemente recogida en la figura de protección a los refugiados?

Alberto Ares Mateos

A mi modo de ver, no. El marco legal de protección de refugiados no contempla figuras nuevas de desplazamientos forzosos, como los refugiados climáticos, por ejemplo, de importancia creciente en las próximas décadas.

Para contextualizar esta afirmación creo que es bueno entender mejor el marco migratorio y de refugio en la actualidad. Los datos arrojan que la mayoría de las personas que están llegando a Europa son personas potencialmente merecedoras de protección internacional. Proviene principalmente de Siria, Eritrea y Afganistán. Según datos del Acnur, en el año 2015 han llegado más de un millón (1.008.616) de personas migrantes y refugiadas a Europa a través de la ruta del Mediterráneo, la mayoría de ellas a Grecia (851.319, con aproximadamente el 83%) y a Italia (153.600, con el 17%). Se estima que más del 80% son potenciales refugiados. En los últimos meses, la ruta más utilizada de acceso ha sido la centroeuropea (Macedonia, Serbia, Hungría) y sus variantes

alternativas (Croacia, Eslovenia), con Alemania y los países nórdicos como destino final.

En paralelo a este razonamiento, es necesario plantearnos si nuestra concepción de refugiado y el sistema implementado después de la Segunda Guerra Mundial, da respuesta a la protección de ayuda internacional humanitaria necesaria en nuestro contexto actual. Si bien el concepto de refugiado ha ido acogiendo diversos matices en las últimas décadas, no es menos cierto que la aplicación cada vez más restrictiva en algunos contextos está dejando a un gran porcentaje de personas merecedoras de protección internacional en la clandestinidad y la marginalidad de nuestras sociedades o en condiciones deleznales al otro lado de nuestras fronteras (SJM España [2015]. *CIE y Expulsiones Exprés*, Servicio Jesuita a Migrantes España; Ares, A. y Eguren, J. [eds.] [2016]. *Las Migraciones en las Fronteras de Iberoamérica*, Colección OBLIMID, UPComillas).

Asimismo, la realidad de migración forzosa en el mundo está aumentando en las últimas décadas y continuará creciendo no solo por los conflictos, el hambre y la precariedad económica, sino por el cambio climático. Se estima que para el año 2050 habrá cerca de 250 millones de personas desplazadas ambientales en todo el mundo (Myers, N. [2002]. *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century*. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London B: Biological Sciences*, 357[1420], 609-613). De ellas, cincuenta millones en el continente africano. Si consideramos el impacto que la migración tiene sobre Europa en la actualidad, no podemos cerrar los ojos a las causas que están generando esta crisis ambiental a nivel mun-

dial y el gran influjo que a buen seguro tendrá sobre nuestras sociedades en un futuro próximo.

Dicho todo esto, no creo que esta sea la mejor época para proponer una modificación de la Convención de Ginebra. El retroceso «ético» que vivimos en Europa, entiendo que no es un buen caldo de cultivo para alcanzar un marco de protección más amplio. A mi modo de ver, no estamos desgraciadamente en época de conquistas de derechos, sino de que no retrocedan los que hemos suscrito, además de ir creando los marcos éticos y de valores que puedan sustentar estas reformas tan necesarias.

## Estrella Galán

La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados fue redactada hace ya más de sesenta años en un contexto histórico concreto con el fin de proteger a los refugiados europeos tras la Segunda Guerra Mundial. Más adelante, el Protocolo de Nueva York de 1967 modificó las restricciones contenidas en la Convención, ampliando el alcance geográfico y temporal de este instrumento legal. Actualmente, cada vez es necesario profundizar es el debate y concretar las líneas de acción que se llevarán a cabo en los próximos años con respecto a las figuras de protección de las personas refugiadas. El objetivo será dar respuesta al nuevo contexto mundial y a los nuevos retos a los que el planeta se enfrenta.

El desplazamiento forzado en la actualidad es un fenómeno multidimensional que responde a diversos y nuevos factores. La degradación progresiva de los recursos naturales básicos, el cambio climático, los cambios permanentes en el hábitat o los desastres naturales son solo algunos de estos factores. Concretamente, el impacto del cambio climático y la degradación ambiental consecuencia de los modelos de desarrollo extractivos basados en la explotación de recursos naturales y de la prolifera-

ción de grandes proyectos de empresas transnacionales obliga cada vez a más personas a abandonar sus hogares.

Aunque es difícil hacer una estimación del número de personas desplazadas forzosamente por motivos ambientales, según el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), hay más de doscientos millones de personas desplazadas por causas relacionadas directa o indirectamente con el deterioro del medioambiente.

Por ello, es necesario analizar y revisar los instrumentos de derecho tanto nacional como internacional que ofrecen protección a las personas refugiadas para dar respuesta a los nuevos factores. La incorporación explícita de nuevas formas de persecución no reconocidas explícitamente en la Convención de Ginebra ya se produjo en la reforma de la Ley de Asilo española en el año 2009, en la que se incluyó la persecución por orientación sexual como causa para ser reconocido como refugiado.

Por todo ello es necesario impulsar el debate a nivel internacional, estatal y local sobre las nuevas causas que originan desplazamientos forzados en nuestro planeta y que podrían

dan lugar al reconocimiento del estatus de refugiado u otras formas de protección, incorporando la pluralidad de actores que intervie-

nen en el ámbito del Derecho de Asilo en este diálogo, así como los integrantes de la sociedad civil y las propias personas refugiadas.

## 2.<sup>a</sup> El actual sistema de refugio en nuestro país, ¿es capaz de responder a los nuevos desafíos de la situación actual? (perfiles de personas, tiempos de estancia, diferencias culturales...)

Alberto Ares Mateos

Es un hecho que el sistema actual de acogida no atiende adecuadamente a los nuevos desafíos a los que se enfrenta la realidad del refugio en Europa, y en especial en España. Nuestro sistema nacional de asilo no está preparado para la acogida de un número amplio de refugiados, sufrió un duro recorte durante la crisis económica y no facilita la autonomía de las personas. Asimismo, las nuevas realidades con las que nos encontramos sobre todo en las fronteras sur y este, son fundamentalmente perfiles de familias y de menores. Perfiles para los cuales la red de acogida oficial no se encuentra preparada, puesto que han sido situaciones poco frecuentes en el pasado.

En general, los refugiados que ya están aquí no viven una situación adecuada a las necesidades que requieren. En 2015, los solicitantes de asilo en primera o segunda fase ascendieron a 12.500, según Acnur. Las ayudas que reciben son escasas, no siempre predecibles y difíciles de gestionar, y, como decía anteriormente, no facilitan la autonomía de la persona. Estamos viendo muchos casos de personas que acaban en situaciones de exclusión. Una situación que durante años hemos veni-

do afrontando en nuestros centros del SJM en diversas partes de España y en distintos recursos residenciales, como el programa Baobab en el centro Pueblos Unidos de Madrid. Creo que un gran paso sería que hubiera una transparencia mayor en la asignación de las ayudas y que asimismo se realizara una evaluación sobre la situación de los refugiados después de pasar por el sistema de acogida.

En otro orden de cosas, el punto principal de entrada de refugiados en España es a través de la frontera sur (Ceuta y Melilla). Según Acnur, 9.000 personas fueron registradas en el CETI de Melilla en 2015. Los CETI dentro de la red de acogida no son centros de acogida de refugiados, pero funcionan *de facto* como tales. Las condiciones de estancia no son las óptimas para acoger a solicitantes de asilo, en muchos casos integrados por familias enteras, sin condiciones para la convivencia de menores o del núcleo familiar. Esa razón hace que estemos transmitiendo una imagen de España como país poco acogedor, donde los refugiados no son bienvenidos (Buades, J. [2015]. *Informe SJM: Por un Estado de Derecho, también en la Frontera Sur*, Servicio Jesuita a Migrantes España).

Estrella Galán

Para analizar la capacidad de respuesta del sistema de asilo en España es necesario tener en cuenta que este está formado por una se-

rie de instrumentos legales que regulan tanto cuestiones relacionadas con el procedimiento de solicitud de asilo como otras cuestiones

relacionadas con las condiciones de acogida, la posibilidad de incorporación al mercado laboral, etc.

Es importante tener en cuenta que todas estas normas internas deben respetar e incorporar los principios establecidos en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), el cual establece los estándares mínimos de acogida a personas refugiadas y las normas comunes de procedimiento, entre otras cuestiones. Desde CEAR, venimos denunciando en los últimos años la pasividad de las autoridades europeas a la hora de unificar las diferencias entre los sistemas de asilo europeos. Recientemente, la Comisión Europea ha puesto en marcha cuarenta procedimientos de infracción, con el objetivo de hacer que el Sistema Europeo de Asilo funcione e impulsar la incorporación de las previsiones del SECA a los Estados miembros de la UE.

Para que el sistema de asilo español responda adecuadamente a los nuevos desafíos es imprescindible que exista un sistema de asilo único y homogéneo en todos los Estados de la UE. La libertad de circulación, uno de los pilares de la Unión Europea, se está viendo amenazada por la incapacidad de Europa de dar una respuesta única a la crisis humanitaria de personas refugiadas. Por poner un ejemplo de las grandes diferencias entre países de la UE, las solicitudes de personas de Eritrea tuvieron en 2014 en Francia solo un 23% de resoluciones favorables, mientras que en Suecia fueron del 100%. Otro ejemplo son las solicitudes de asilo provenientes de Irak, de las cuales solo un 14% recibió una resolución favorable en Grecia, mientras que en Francia ese porcentaje fue del 94%. Los sistemas de acogida y de protección social también son diferentes en función del Estado europeo del que se trate. Esto no puede seguir sucediendo si pretendemos dar una respuesta solidaria a través de todos los Estados europeos.

### **3.<sup>a</sup> ¿Existe una claridad de funciones, roles, competencias entre los responsables oficiales de la acogida (Estado y ONG colaboradoras), el resto de las instituciones con responsabilidad en la integración social (CC. AA. y ayuntamientos) y la sociedad civil?**

Alberto Ares Mateos

Claramente, no. La Red Estatal de Acogida está compuesta por los centros de acogida de refugiados (CAR), los centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) y otros dispositivos de acogida dependientes del MEYSS, pero gestionados por tres entidades y ONG especializadas en asilo. A día de hoy, el resto de las administraciones y las instituciones y ONG de la sociedad civil no somos reconocidos en estas interlocuciones, aunque de hecho jue-

mos un papel importante de cara a los procesos de integración. La salud y la educación, entre otros, no son competencia estatal, sino autonómica y local, por lo que resulta extraño un sistema que necesite de estos recursos y complicidades para dar una respuesta integral, pero que no tome en cuenta de forma explícita a la hora de distribuir, acoger, etc., la realidad de las corporaciones locales y de las entidades autonómicas.

A mi modo de ver, es un error no ampliar un sistema donde previsiblemente haya más llegadas de personas potenciales solicitantes de asilo y donde estas administraciones territoriales, instituciones y ONG llevamos décadas de experiencia en la integración de personas migrantes. Un simple ejemplo de que el sistema no es eficaz ni actúa con celeridad ante esta situación tan dramática es que a día de hoy, del cupo de 17.000 personas refugiadas que España se comprometió a reubicar, solo han llegado dieciocho. Esta lentitud e ineficacia de las decisiones europeas por parte de los Estados de la Unión y la falta de voluntad política por parte de los gobiernos en asumir su responsabilidad internacional han provocado un fuerte impulso de iniciativas en el ámbito local a través de movimientos de solidaridad ciudadana, e incluso una solidaridad más institucionalizada como, en el caso del Ayuntamiento de Madrid, entre otros.

Asimismo, se hace indispensable en este proceso que se disponga de una red de atención y acogida que pueda ayudar de una forma integral a la incorporación de estas personas en nuestra sociedad. El grado de amparo que cubre nuestro sistema de protección interna-

cional necesita ser ampliado teniendo presente una mirada integral sobre la realidad que viven estas personas. Es en este punto es el que una red articulada y amplia puede potenciar enormemente la acogida, poniendo al servicio de los demás miembros de la red las capacidades específicas y locales.

En este contexto, se hace necesario mirar la realidad española de acogida desde una visión amplia que aproveche todo el entramado de recursos y profesionales, contratados y voluntarios, que vienen desarrollando tareas de acompañamiento y acogida en las últimas décadas. El sistema de acogida en materia de asilo ha tenido unas dimensiones reducidas en comparación con las cifras que manejamos en estas últimas fechas y necesitarán realizar una readaptación y ampliación de sus recursos.

Tan importante como este proceso de «primera acogida» será la implementación de programas integrales de incorporación de todas estas personas y familias en nuestra sociedad. En este ámbito, la sociedad y el Gobierno necesitarán apoyarse en una red social y ciudadana amplia.

## Estrella Galán

---

En estos momentos, la competencia de acogida e integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas la tiene el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Para ello tiene articulado un sistema de acogida compuesto por centros gestionados directamente por la propia Administración central y otros dispositivos gestionados por ONG especializadas en

materia de asilo y que llevan treinta años colaborando en la acogida de personas refugiadas. Estos dispositivos de acogida se encuentran repartidos por diferentes lugares del Estado español y es en lo local donde se produce la coordinación con las administraciones locales para garantizar las últimas fases de sus procesos de inclusión e integración.

## 4.<sup>a</sup> ¿El actual sistema de acogida a refugiados puede dar respuesta a una presencia a medio y largo plazo de estas personas en nuestras ciudades y pueblos?

Alberto Ares Mateos

El sistema actual de acogida a refugiados claramente tiene el foco puesto principalmente en el corto plazo. Francamente creo que la respuesta a medio y largo plazo no tiene que venir prioritariamente desde el sistema de asilo, sino de una política comunitaria de integración seria y bien articulada. Una evidencia de que la mirada tiene que ser integral la vivimos en muchas de nuestras entidades del SJM, donde algunas personas refugiadas que finalizan el proceso de acogida de seis o nueve meses en alguna de las tres entidades anteriormente indicadas luego son derivadas a algunas de nuestras instituciones y otras organizaciones sociales.

Vivimos en sociedades crecientemente pluriculturales, donde es muy importante, además de dar una respuesta humanitaria generosa e integral, no olvidarnos de cuatro presupuestos: (1) la actual situación no es solo una emergencia, sino el resultado de una política orientada exclusivamente al control de flujos; (2) estamos ante una situación que no afecta solamente a las personas en busca de protección internacional, sino a la dignidad y a los derechos de todos los migrantes; (3) es imprescindible activar en Europa una mirada larga que aborde las causas de las migraciones forzadas; (4) es urgente transformar el reto en oportunidad, ya que las migraciones son una oportunidad para el desarrollo de los pueblos (Marco común de la Red Intraeclesial de entidades de Iglesia en España: Migrantes con Derechos).

Desde estos pilares, el aporte de las entidades del sector social de la Compañía de Jesús en España tiene una mirada integral entendida en clave de hospitalidad ([www.hospitalidad.es](http://www.hospitalidad.es)), planteando cuatro guías a través de las

cuales canalizar dicho apoyo y acompañamiento:

**Red de acogida:** queremos extender y fortalecer la capacidad de acogida de nuestra sociedad. Son muchas las personas migrantes y refugiadas que quedan desprotegidas o están insuficientemente cubiertas por el sistema de asilo. Por ello, la respuesta que proponemos incluye tanto a las personas que provienen de las «cuotas» europeas como a aquellas personas que huyen de la guerra, la persecución, la miseria o los desastres ambientales y que encuentran dificultades para acceder a los recursos oficiales de acogida, que están en lista de espera o que pertenecen a otros colectivos vulnerables, como menores no acompañados, mujeres víctimas de trata, migrantes en situación irregular y sin recursos o las personas en tránsito. Pretendemos que nuestra respuesta genere una red de acogida que acompañe procesos de incorporación social. Entendemos la hospitalidad como una dinámica en la que las personas se sientan parte de un proyecto común en pie de igualdad y no meramente reciban un servicio. Se hace necesaria una acogida que comparta vida mediante una presencia cotidiana y real que incluya integración en los barrios y comunidades no solo a corto plazo.

**Apoyo internacional:** una parte importante de nuestra respuesta es el trabajo sobre las causas que generan los movimientos migratorios forzosos en los países de origen, el acompañamiento en los lugares de tránsito y el servicio en otros países de destino. No podemos olvidarnos de los que no pudieron escapar del conflicto, ni de aquellos que están en tránsito buscando una vida digna y segura. Por esta razón, es importante el apoyo a proyectos y

