



FACULTAD DE DERECHO

LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA CRISIS DE REFUGIADOS

Autor: Carlos García Ojea

5º E-3 A

Área de Derecho Internacional Público

Tutor: Adam David Dubin

Madrid
Abril 2017

Resumen

En este trabajo se analizan las medidas llevadas a cabo por la Unión Europea con el fin de mitigar las graves consecuencias de la crisis de refugiados que dio comienzo en el año 2015. A efectos de contextualizar la actuación de las instituciones comunitarias, se analizan las circunstancias sociales y políticas que dieron lugar a la llegada masiva de migrantes a las costas del Grecia, con especial atención a la guerra en Siria. En este sentido, y tras un análisis de la normativa vigente tanto a nivel internacional como regional, se extraen conclusiones en torno a la adecuación de tales medidas a las disposiciones sobre protección jurídica internacional y derecho de asilo.

Teniendo en cuenta que la Unión Europea aspira a implantar un sistema de asilo común, se estudian los avances realizados hasta la fecha y sus carencias para hacer frente a una situación extraordinaria como la descrita, a fin de emitir una serie de recomendaciones que permitan consolidar un verdadero esquema capaz de conceder protección internacional a quien la merezca. Asimismo, se tiene en cuenta en la realización del presente trabajo el auge en Europa de partidos políticos de corte xenófobo, analizándose el riesgo que ello implica para la consecución de los objetivos fijados por el conjunto de la Unión.

Palabras clave: crisis de refugiados, derecho de asilo, Unión Europea, derechos humanos, crisis migratoria.

Abstract

This paper analyzes the action taken by the European Union aimed at mitigating the devastating effects of the 2015 refugee crisis. The social and political circumstances that originated the massive influx of refugees into the Greek shore, paying special attention to the war in Syria, are examined to contextualize the measures taken by the EU institutions. Accordingly, following a thorough analysis of the current regulations both at the international and the regional stage, several conclusions are reached regarding the compliance of the abovementioned measures with the international law and the right of asylum.

Bearing in mind that the EU seeks to institute a common asylum system, this paper examines the progress achieved so far and its deficiencies to cope with such an extraordinary situation, in order to make a series of recommendations that allow the strengthening of a real scheme capable of giving international protection to whoever deceives it. Furthermore, the rise of xenophobic political parties is taken into consideration in this paper, leading to an analysis of the risk that implies in the process of achieving the common goals set by the EU.

Keywords: refugee crisis, right of asylum, European Union, human rights, migrant crisis.

Índice

1. Introducción	6
2. Contexto histórico, político, social y jurídico.	9
2.1 La “Primavera Árabe” y el estallido de la guerra en Siria	10
2.2.1 El inicio de la Primavera Árabe en Túnez y las revueltas en Egipto y Libia	10
2.2.2 El estallido de la guerra en Siria.....	12
2.3 El éxodo hacia Europa.....	14
2.3.1 Consecuencias migratorias de la guerra en Siria.....	14
2.3.1 Otros flujos de refugiados hacia Europa.	17
3. La protección del refugiado. Marco jurídico internacional.....	20
3.1 Derecho internacional de los refugiados.....	20
3.2 La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.....	21
3.3 Marco jurídico de Naciones Unidas	24
4. Hacia un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)	26
4.1 Antecedentes de la política de asilo en la Unión Europea	26
4.2 Marco jurídico actual del derecho de asilo en la Unión Europea.....	28
4.3 Retos a los que se enfrenta la Unión Europea en materia de refugiados.	30
5. Análisis de la actuación de la Unión Europea frente a la crisis de refugiados	33
5.1 Una Agenda Europea de Inmigración	34
5.2 Ayuda humanitaria.....	37
5.3 El Acuerdo con Turquía.....	38
5.4 Recomendaciones	42
6. Conclusiones	44
Bibliografía	47
Anexos	52

Índice de figuras

Figura 1. Cuota de refugiados sirios por país de acogida en el año 2016.....	15
Figura 2. Evolución del número total de refugiados sirios en el período 2011-2016...	16
Figura 3. Evolución de las solicitudes de asilo ante la Unión Europea por país de origen entre enero de 2014 y febrero de 2017.....	17
Figura 4. Evolución mensual de las solicitudes de asilo sirias y total acumulado entre enero de 2014 y enero de 2017.....	35
Figura 5. Evolución mensual de las solicitudes de asilo ante la UE entre enero de 2014 y enero de 2017.....	39

Índice de tablas

Tabla 1. Relación de refugiados sirios en proporción a la población.....	15
---	----

Listado de abreviaturas

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos.

ELS: Ejército Libre Sirio.

EURODAC: Dactiloscopia Europea.

IS: Estado Islámico.

ONG: Organización No Gubernamental.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa.

PIB: Producto Interior Bruto.

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

UE: Unión Europea.

1. Introducción

Estado de la cuestión y justificación del tema

La sociedad occidental se enfrenta a uno de los mayores desafíos de las últimas décadas. Una crisis humanitaria sin precedentes ha conseguido poner en jaque los principios morales y jurídicos sobre los que se construye el orden constitucional occidental. Territorios desarrollados en los que el Estado de Derecho, el imperio de la ley y la defensa de los derechos fundamentales constituyen realidades incuestionables deben demostrar ahora la efectividad del ordenamiento jurídico internacional y que la imagen conciliadora e integradora que proyectan al resto del mundo es algo más que papel mojado.

En la actualidad, son cerca de 64 millones¹ las personas que se ven obligadas a huir de su hogar, dejando atrás sus raíces, su vida cotidiana y cualquier plan de desarrollo en el futuro por temor a ser perseguidos “por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual”². El creciente número de conflictos armados, las disputas territoriales y las luchas de poder que tienen lugar principalmente en países de África y Asia hacen que el número de personas desplazadas aumente anualmente. Ante la inestabilidad geopolítica, se pone en entredicho el cumplimiento de la normativa internacional en materia de refugiados y asilo político por parte de los 148 estados parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o del Protocolo de 1967 y, especialmente, por los Estados miembros de la Unión Europea³. Como consecuencia de la dificultad que encuentran los migrantes forzosos para llegar a su destino, el rechazo social y las características propias de un país sumido en el conflicto, la desesperación que sufren estas personas las lleva a arriesgar sus propias vidas cruzando el Mediterráneo en condiciones deplorables o atravesando fronteras dotadas de la máxima protección.

¹ 2016. UNHCR Mid-Year trends 2016. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees. (Disponible en: http://www.unhcr.org/statistics/unherstats/58aa8f247/mid-year-trends-june-2016.html#_ga=1.197557487.1910263252.1491239777; última consulta 3/4/2017).

² Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43.

³ Talal, E. H. B. “Europa y el futuro de la política internacional sobre los refugiados”, *Migraciones forzadas*, n. 51, 2016, pp. 78-80 (disponible en: <http://www.fmreview.org/es/destino-europa.html>; última consulta 3/4/2017).

En los últimos años, la Unión Europea viene siendo el destino principal de los migrantes forzosos pues, a los ojos de quienes huyen de la desolación, se erige en adalid de la defensa de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas. Sin embargo, ante la afluencia masiva de refugiados, las autoridades comunitarias se han visto obligadas a tomar una serie de medidas extraordinarias con el objetivo de evitar el colapso de sus fronteras. Por este motivo, urge estudiar el origen de la crisis migratoria actual, la efectividad de los diversos procedimientos de solicitud de asilo, las medidas adoptadas por los principales sujetos de derecho internacional, así como un análisis exhaustivo de la eficacia y eficiencia de las actuaciones a fin de extraer una serie de conclusiones sobre cómo debería reconducirse una situación que parece estar estancada entre la inacción y la incertidumbre.

La política de asilo de la Unión Europea ha demostrado ser una herramienta de cuestionable. Los valores y principios morales sobre los que se construye el proyecto europeo han sido objeto de una grave agresión al estallar una crisis de identidad que ha enfrentado a diversos Estados miembros por una cuestión sobre la que no deberían existir discrepancias como es la protección internacional de los refugiados. El auge de discursos racistas y xenófobos, motivados en parte por la desinformación generalizada en torno a un asunto tan complejo como la conflictividad en Oriente Próximo, es el ejemplo más claro de la alarmante deriva ideológica seguida por determinados países de la Unión que no hace sino enturbiar la situación de incertidumbre actual.

Objetivo

Habida cuenta de las dificultades que entraña la coyuntura actual, este trabajo pretende analizar la conformidad de las medidas adoptadas por la Unión Europea con las disposiciones de Derecho Internacional en materia de refugiados y asilo político. Asimismo, se persigue estudiar el origen del problema y las posibles soluciones de cara a establecer una serie de recomendaciones que permitan gestionar con mayor agilidad cualquier eventual crisis migratoria en el futuro.

Estructura y metodología

De cara a extraer las conclusiones más precisas, el presente trabajo se estructurará de la siguiente manera: en primer lugar, se abordará el contexto histórico, político,

social y jurídico que ha derivado en la situación de emergencia humanitaria actual, de cara a comprender los problemas a los que nos estamos enfrentando en la actualidad. En este sentido, cobran fuerza el análisis de lo ocurrido en la región de Oriente Próximo con ocasión de la Primavera Árabe –con especial atención a la guerra en Siria– y un estudio de la evolución de los movimientos migratorios hacia Europa. De esta forma, se podrá establecer un examen riguroso de las medidas adoptadas por las instituciones de la Unión Europea para hacer frente a la crisis.

A continuación, como quiera que uno de los objetivos principales de este trabajo es verificar la adecuación de las actuaciones gubernamentales al Derecho Internacional, se expone la legislación básica en materia de protección de personas refugiadas y asilo político en la Unión Europea y en la comunidad internacional en su conjunto. Así, se analizará la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo de 1967, el proyecto de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), destacando el Reglamento de Dublín, el Reglamento EUODAC, la Directiva sobre procedimientos de asilo y la Directiva sobre condiciones de acogida. Asimismo, se abordará el auge de los partidos políticos xenófobos y sus consecuencias en el proceso integrador de la UE.

Seguidamente, con el apoyo de información ofrecida por la Oficina Europea de Estadística (Eurostat) y las bases de datos online de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del Banco Mundial, se abordará la actuación de la Unión Europea frente a la crisis migratoria y sus implicaciones en el proceso de integración. Se prestará especial atención al Acuerdo de 18 de marzo de 2016 entre la Unión Europea y Turquía, dado el carácter extraordinario de su adopción y la delicada situación que atravesaba el continente europeo en ese momento, a efectos de dilucidar si las disposiciones en él contenidas cumplen las prerrogativas de la legislación internacional previamente expuesta.

Por último, se expondrán las conclusiones extraídas del análisis de las actuaciones llevadas a cabo por la Unión Europea a fin de determinar su adecuación al Derecho Internacional y establecer las recomendaciones oportunas al respecto.

2. Contexto histórico, político, social y jurídico.

La crisis migratoria a la que asiste el mundo desde finales del año 2013 no encuentra parangón en la historia desde que se adoptara en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴ y se materializase en 1951 la necesidad de establecer una regulación internacional del derecho de asilo. En efecto, existe prácticamente unanimidad en reconocer la necesidad social y humanitaria que supone el problema de los refugiados, siendo pocos los países que no han suscrito al menos uno de los tratados internacionales más relevantes en esta materia⁵ (la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 o el Protocolo de 1967).

En un contexto de consolidación de la paz tras la Segunda Guerra Mundial, la Asamblea de Naciones Unidas sentó los principios básicos de la protección internacional de los refugiados, dando lugar a una serie de textos normativos a los que progresivamente se irían adhiriendo una gran mayoría de, a la luz de las disposiciones declarativas contenidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Carta de las Naciones Unidas. En efecto, el derecho al asilo se considera un derecho fundamental al que los Estados han de proteger con firmeza⁶. Sin embargo, pese a ser una cuestión que encuentra cierta solidez en términos jurídicos, resulta alarmante la falta de eficacia de las disposiciones que con tanta vehemencia destacan la importancia de la acción frente a la emergencia social y humanitaria. No obstante, hay que reconocer la deriva incierta de los acontecimientos que se vienen desarrollando desde finales del siglo XX y que han conducido a un panorama de inestabilidad en ciertas regiones del planeta. Esta conflictividad incesante ha provocado un ascenso generalizado de los flujos migratorios de quienes huyen de la destrucción y del peligro. Se trata de una situación inesperada pero que no por ello constituye un motivo para invalidar los postulados sobre la protección internacional de los refugiados, sino que exige, por el contrario, una mayor agilidad por parte de los sujetos internacionales para dar respuesta a quienes legítimamente reclaman sus derechos.

⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948

⁵ Ver anexo (tabla con los países que no han suscrito ni uno ni otro)

⁶ ACNUR (2006). “El derecho de asilo y el mandato del ACNUR”, informe de ACNUR de 4 de abril de 2006 (disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4100.pdf>; última consulta 4/4/2017).

2.1 La “Primavera Árabe” y el estallido de la guerra en Siria

La situación de crisis humanitaria que se viene desarrollando en el continente europeo desde hace ya más de dos años no se explica sin analizar uno de los acontecimientos que dieron lugar a algunos de los episodios bélicos más cruentos de la última década. En efecto, para entender el contexto actual, es necesario remitirnos al punto de inflexión que quiso marcar un hito en la historia de Oriente Próximo, pero que desafortunadamente quedó como un intento frustrado de democratización regional de consecuencias muy graves.

2.2.1 El inicio de la Primavera Árabe en Túnez y las revueltas en Egipto y Libia

Durante los primeros meses del año 2011 tuvieron lugar en diferentes países árabes una serie de manifestaciones y protestas, por lo general pacíficas, impulsadas por los sectores opositores a las oligarquías entonces dominantes. El detonante de estos acontecimientos se produjo el 17 de diciembre de 2010, cuando un vendedor tunecino decidió acabar con su vida quemándose a lo bonzo en señal de protesta frente a la miseria a la que se enfrentaban día tras día en su país, moviendo la primera ficha en un tablero que, aun sin saberlo, pronto desencadenaría un importante efecto dominó⁷. Es precisamente Túnez el único caso de entre los numerosos protagonistas de lo que en el ámbito mediático se denominó “Primavera Árabe” donde las protestas populares masivas tuvieron una eficacia real, llevando al hasta entonces líder Ben Ali a huir a Arabia Saudí tan solo 28 días después del inicio de las revueltas⁸. Tras su histórico derrocamiento, el país entró en una etapa insólita de transición democrática -no exenta de tensiones políticas y militares- en la que se convocaron hasta tres procesos electorales y se elaboró una nueva Constitución⁹. La conocida como “Revolución de los Jazmines” marcó un antes y un después en la historia de Túnez, pero también en la de

⁷ Rodríguez-Pina, G. “El joven mártir que cambió el destino de un país”, *El País*, 15 de enero de 2011 (disponible en: http://elpais.com/diario/2011/01/15/internacional/1295046005_850215.html; última consulta 04/04/2017).

⁸ Meneses, R. “Ben Ali huye de Túnez mientras el Ejército toma el control”, *El Mundo*, 14 de enero de 2011 (disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/01/14/internacional/1295027294.html>; última consulta 04/04/2017).

⁹ Martínez Fuentes, G. “La transición democrática post-benalista: procedimiento y alcance del cambio político en Túnez”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 23, 2011-I, pp. 119-134 (disponible en: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/5995/6447>; última consulta 04/04/2017).

sus países vecinos en los que el proceso democratizador se vio enturbiado por una serie de choques entre la población civil y las autoridades.

En efecto, las protestas se extendieron rápidamente entre algunos de los países árabes en los que dictaduras opresoras impedían el tránsito racional hacia la democracia desde la década de los años setenta del siglo pasado. Así, poco después del levantamiento tunecino, las calles de las principales ciudades de Egipto, Libia, Siria, Yemen, Bahrein e Irak se llenaron de civiles que unían sus voces al grito de “¡El pueblo quiere la caída del régimen!”. Sin embargo, las consecuencias derivadas del levantamiento no se asemejan en absoluto al pacífico desenlace de la revolución tunecina. En la mayoría de los casos, la violencia fue el instrumento empleado por las autoridades, con mayor o menor represión según el caso, para sofocar el ansia revolucionaria de una población que reclamaba el respeto de sus derechos y libertades fundamentales¹⁰.

En Egipto y Libia, las protestas tuvieron consecuencias muy relevantes. En el primer caso, la presión popular acabó con los treinta años de dictadura de Hosni Mubarak, a lo que sucedió una serie de enfrentamientos entre el Ejército y la población civil con numerosas víctimas mortales y unas elecciones en las que los Hermanos Musulmanes resultaron vencedores¹¹. No obstante, la inestabilidad y el caótico período de transición que sufrió el país condujeron a un golpe de estado que catapultó al poder al antiguo líder de las fuerzas armadas egipcias, Abdelfatah al Sisi, frustrando las aspiraciones del país árabe más poblado de encauzar una solución pacífica¹². En Libia, por su lado, si bien el histórico dictador Muamar Gadafi fue derrocado tras una campaña internacional orquestada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), su asesinato a manos de la oposición armada, la existencia de facto de dos administraciones gubernamentales independientes y la amenaza incesante de la organización terrorista Estado Islámico (IS, por sus siglas en inglés)¹³, cuyo núcleo duro busca asentarse ahora al país magrebí por la escalada de ataques aéreos por parte de la

¹⁰ Carrión, F. “Solo uno de los seis países de la Primavera árabe es democrático”, *El Mundo*, 15 de marzo de 2016 (disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/03/15/56e6e72b22601d98338b460c.html>; última consulta 28/03/2017)

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ Núñez Villaverde, J. A., “Libia, negro sobre negro”, *Análisis y reflexiones sobre política internacional, Blog Real Instituto Elcano*, 27 de febrero de 2015 (disponible en: <http://www.blog.rielcano.org/libia-negro-sobre-negro/>; última consulta 15/03/2017).

Coalición Internacional en Siria e Irak¹⁴, han provocado el estallido de una auténtica guerra civil que está mermando los derechos y libertades de una región devastada por los conflictos.

2.2.2 El estallido de la guerra en Siria

Al mismo tiempo que los tunecinos debatían sobre cómo instaurar la democracia, las manifestaciones en Damasco y Alepo eran contestadas con la represión violenta de las fuerzas armadas bajo las órdenes de Bashar Al Assad, quien ostenta el cargo de Presidente de Siria desde la muerte en el año 2000 de su padre Hafez, continuando una dinastía alauita –una rama del chiismo en un país mayoritariamente suní– que acumula más de 45 años en el poder¹⁵. Lejos de sofocar los aires revolucionarios, la respuesta armada de las autoridades provocó una reorganización de los movimientos opositores sirios que derivó en un alzamiento en armas. La cronología posterior a lo que en un primer momento fue una revuelta pacífica se caracteriza por los incesantes derramamientos de sangre producidos día tras día en los enfrentamientos entre el Ejército y el bando opositor. A día de hoy, con más de 300.000 víctimas mortales, cerca de un millón de heridos, 6,6 millones de desplazados internos y casi 5 millones de refugiados en el exterior, la Guerra Civil Siria se ha convertido en uno de los conflictos más duraderos y violentos de los últimos tiempos¹⁶.

La deriva violenta de la Primavera Árabe en Siria encuentra su explicación en múltiples factores, entre los cuales destacan la cuestión religiosa, el surgimiento del IS aprovechando la inestabilidad y el hartazgo de los opositores islamistas, el cruce de intereses de los actores internacionales –principalmente de Estados Unidos, Rusia e Irán– y la desintegración progresiva de la oposición civil moderada tras una fagocitación absoluta por parte de distintas facciones islamistas radicales. Fruto de esta combinación de acontecimientos y la aparición de terceras partes en el conflicto, el

¹⁴ La Coalición Internacional que se menciona hace referencia a una alianza militar constituida por más de 60 países y liderada por Estados Unidos que tiene por objeto el ataque selectivo de posiciones del IS en territorio sirio e iraquí, así como la instrucción de las fuerzas armadas de Irak para combatir por tierra los asentamientos del grupo terrorista. Ver *Anexo II. Miembros de la Coalición Internacional contra el Daesh*.

¹⁵ Kuri, M. T. (2016). *Siria: Poder regional, legitimidad y política exterior, 1996-2015*. El Colegio de México AC.

¹⁶ Amnistía Internacional. *Informe 2016/2017 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo*, 2017, pp. 395-401 (disponible en: <https://www.amnesty.org/es/countries/middle-east-and-north-africa/syria/report-syria/>; última consulta 02/04/2017).

contingente sirio dejó de responder al sencillo esquema de los rebeldes insurrectos frente a los defensores del oficialismo. Es necesario resaltar en este punto el hecho de que la oposición al régimen de Al Asad no está organizada en un único frente y no existe un sistema sólido de organización política que permita canalizar de forma válida un período de transición. Si bien es cierto que la constitución del Ejército Libre Sirio (ELS), formado por desertores de las fuerzas armadas leales al régimen tras el inicio de las protestas en marzo de 2011, apuntaba a la existencia de una oposición unificada y real –Estados Unidos y otras potencias occidentales han sido su principal fuente de recursos–, su relevancia en el tablero de juego se ha visto enormemente reducida¹⁷. El motivo ha sido el choque de intereses entre las distintas facciones islamistas –fundamentalmente sunís– y el aparato opositor de corte más moderado. Así, la frustración, el miedo y la desesperanza son algunas de las emociones que han llevado a muchos de los miembros del ELS a llegar a acuerdos con grupos salafistas-yihadistas cuyos objetivos distan sobremanera del fin inicial de lograr una transición democrática en Siria, principalmente Jabhat Fateh Al-Sham (antiguamente Frente Al-Nusra, rama de Al Qaeda en Siria), Harakat Nour al-Din al-Zenki, el Frente Islámico Sirio y el Estado Islámico¹⁸. Además, teniendo en cuenta el ingente número de bajas sufridas por el ELS y la huida masiva de quienes compartían las ideas primigenias del grupo opositor, no resulta descabellado afirmar que el contingente sirio ha pasado de ser una pugna por la libertad y la democracia a una lucha entre el régimen de Bashar Al-Asad y una serie de organizaciones terroristas desplegadas por todo el país a la que se han sumado, por si fuera poco, milicias extranjeras como Hezbollah (Líbano), la Organización Al Badr (Irak) o la Brigada Fatemiyoun (Afganistán)¹⁹ y la intervención militar de Irán, Rusia y los 68 países que conforman la Coalición Internacional contra el *Daesh*²⁰. De esta forma, a raíz de los acontecimientos descritos, la etiqueta más apropiada para el conflicto en Siria sería la de “guerra” en lugar de “guerra civil”, como hasta ahora se viene denominando.

¹⁷ Hurtado, L.M. “Fundador del Ejército Libre de Siria: ‘Occidente nos fuerza a elegir entre Asad y el IS’”, *El Mundo*, 11 de enero de 2016 (disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/01/11/569284e3e2704eee0a8b460f.html> última consulta 04/04/2017).

¹⁸ Cunningham, D. E., Gleditsch, K. S., & Salehyan, I. (2016). Non-State Actors in Civil War. *Peace and Conflict* 2016, 50.

¹⁹ *Ib.*

²⁰ Daesh es el acrónimo en árabe de Al Dawla al-Islamiya Irak Wa'al Sham y, por ser su pronunciación similar a otros términos que pueden traducirse como “el que aplasta algo bajo sus pies” o “el que siembra discordia”, es el nombre con el que algunos países –Francia, Arabia Saudí, Irak– se refieren al IS públicamente para mostrar su rechazo frente a la organización terrorista.

2.3 El éxodo hacia Europa

La desesperación de miles de personas que deciden abandonar sus hogares como única medida para sobrevivir ha generado una auténtica crisis migratoria. El colapso en las fronteras europeas llegó a poner en cuestión la solvencia de las autoridades para dar una respuesta a la altura ante un problema de semejante magnitud. No en vano, Amnistía Internacional advertía ya en 2013 de la inacción europea ante la avalancha de solicitudes de asilo procedentes de ciudadanos mayoritariamente sirios²¹. La ausencia de una regulación efectiva a nivel comunitario y las implicaciones políticas en algunos de los países de la Unión con serios problemas económicos de acoger a un gran número de refugiados se ponen de manifiesto, por ejemplo, en el hecho de que un país como España, cuya economía constituye un 8,5% del Producto Interior Bruto (PIB) de toda la Unión Europea, sólo haya dado una respuesta favorable al 0,40% del total de solicitudes presentadas ante la UE²². No obstante, y como se enunciará más adelante, la situación de emergencia generada por la oleada masiva de refugiados en Europa hizo que los gobernantes de los 28 estados miembros²³ tomaran cartas en el asunto y acordasen una postura común.

2.3.1 Consecuencias migratorias de la guerra en Siria

El éxodo de Siria es, sin duda alguna, el más grave de entre los conflictos armados actuales. Desde el inicio de la guerra, el número de refugiados sirios en el exterior ha pasado de 8.000 en diciembre de 2011 a 5.018.168 en diciembre de 2016, lo que equivale en torno a un escandaloso 27% sobre la población total²⁴. Ha de tenerse en cuenta, asimismo, el número de desplazados internos que huyen de zonas sitiadas o administradas de facto por milicias terroristas hacia territorios menos afectados por la guerra al estar bajo el control del régimen de Al Assad como la capital, Damasco, o

²¹ Carbajosa, A. “Amnistía Internacional acusa a la UE de ignorar a los refugiados sirios”, *El País*, 13 de diciembre de 2013 (disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/13/actualidad/1386929676_729946.html; última consulta 04/04/2017).

²² CEAR. “Informe 2016 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). Las personas refugiadas en España y Europa”, 2016 (disponible en: https://www.pear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf; última consulta 05/04/2017).

²³ Nótese que, pese a que a lo largo del presente trabajo se haga referencia a 28 Estados, la UE pasará a estar formada en los próximos años por 27 miembros, tras la insólita decisión del Reino Unido de abandonar el bloque común.

²⁴ Según datos de Naciones Unidas (*UNdata*), la población en Siria en el año 2016 ascendía a 18.564.000, por lo que la ratio de refugiados total asciende a $5.018.168/18.564.000 = 0,2706$.

ciudades del litoral mediterráneo como Tartús y Latakia. En la actualidad, se estima que cerca de 7 millones de personas se han visto obligadas a abandonar su hogar, lo que supone prácticamente las dos terceras partes del total de ciudadanos movilizados por el conflicto²⁵.

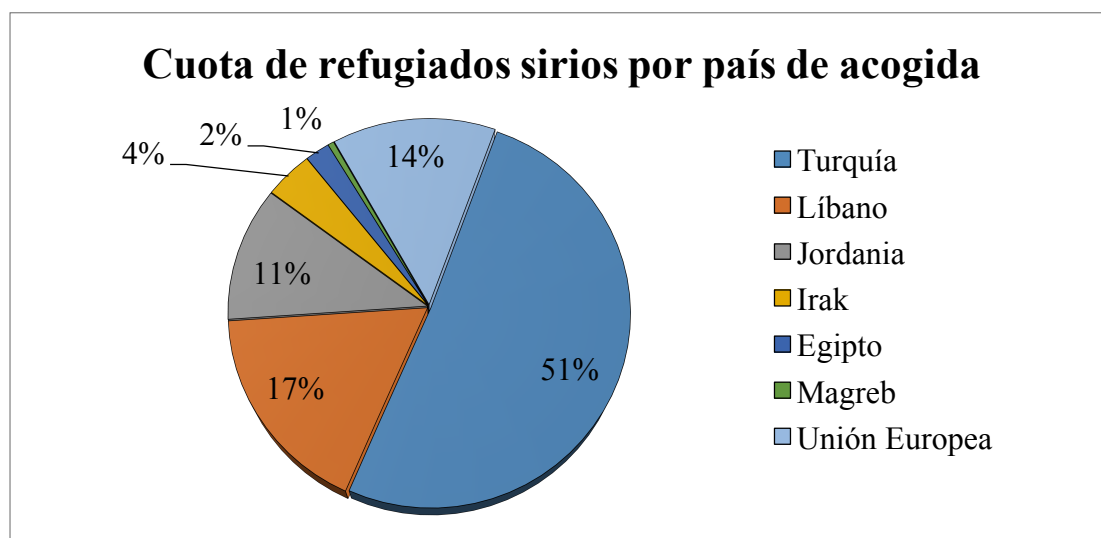
Entre las circunstancias que han motivado la catastrófica situación actual se encuentran la persecución de personas por causas religiosas y políticas, el ataque indiscriminado de civiles e infraestructuras públicas como hospitales y centros educativos o la situación de emergencia humanitaria en que se ven inmersas poblaciones ante la escasez de agua y alimentos. Pese al incremento de los desplazamientos, tanto internos como externos, se calcula que más de 4 millones de sirios viven aún en zonas del país consideradas por Naciones Unidas como “difíciles o imposibles de alcanzar”²⁶.

Centrándonos ahora en los desplazamientos externos, ha de puntualizarse, en primer lugar, que si bien los medios de comunicación se hicieron eco de la crisis migratoria en las costas de Turquía y Grecia y del tránsito de personas hacia el centro de Europa desde el año 2015, el problema de los refugiados era algo sobradamente conocido en los países lindantes con Siria. En efecto, la denominada “crisis de refugiados” que se viene desarrollando en Europa desde los dos últimos años se sustancia en una cifra inferior al millón de personas, mientras que el total de refugiados en otros países de Oriente Próximo y el norte de África ascendía en 2016 a más de 5 millones. En total, el flujo de migrantes procedentes de Siria hacia la Unión Europea representa únicamente un 14% del total de personas desplazadas hacia otros países, cifra que superan países como Turquía o Líbano, que conjuntamente acogen al 68% de refugiados procedentes de Siria (*vid. infra* Figura 1). Teniendo en cuenta que son 28 los Estados miembros de la Unión, puede decirse que el esfuerzo del resto de países está siendo muy superior a la media comunitaria. Pese a ser el influjo de refugiados un 75% inferior al de Turquía, la UE se ha visto desbordada y se ha mostrado dividida ante una crisis que ha puesto sobre la mesa diferencias ideológicas y morales muy significativas.

²⁵ ACNUR (2016). Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) - Observatorio sobre el Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados.

²⁶ *Ib.*

Figura 1. Cuota de refugiados sirios por país de acogida en el año 2016.



Fuente: Elaboración propia con datos de ACNUR.

A este respecto, puede resultar interesante comparar los datos de refugiados procedentes de Siria en cada país teniendo en cuenta su población, a efectos de medir de alguna manera el impacto de la corriente migratoria en cada nación en contraste con las medidas extraordinarias adoptadas para afrontar la crisis. Como puede verse en la tabla que se muestra a continuación, resulta sorprendente comprobar que Líbano, un país de reducida dimensión y población, acoge un refugiado sirio por cada seis libaneses, mientras que en el conjunto de la Unión hay un refugiado por cada 762 ciudadanos europeos.

Tabla 1. Relación de refugiados sirios en proporción a la población.

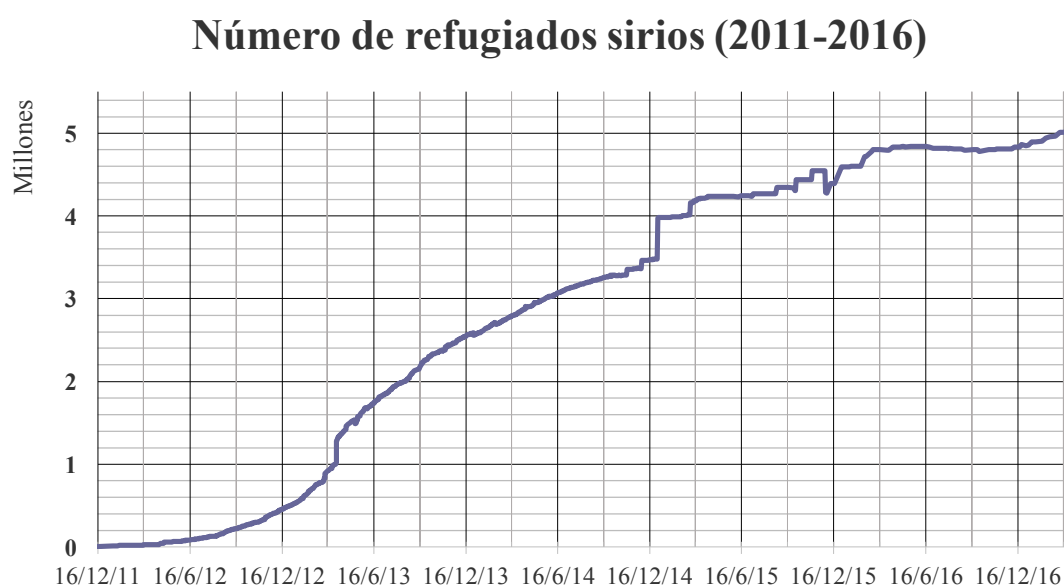
PAÍS	POBLACIÓN TOTAL	REFUGIADOS SIRIOS	% REFUGIADOS SIRIOS S/ POB.	NACIONALES POR CADA REFUGIADO
TURQUÍA	78.665.830	2.967.149	3,77%	27
JORDANIA	7.594.547	658.015	8,66%	12
LÍBANO	5.850.743	1.011.366	17,29%	6
EGIPTO	91.508.084	120.154	0,13%	762
UE	509.668.361	797.605	0,16%	639
MAGREB	91.430.268	29.275	0,03%	3123

Fuente: Elaboración propia con datos de ACNUR y del Banco Mundial.

Con más de 500 millones de habitantes, puede decirse que la acogida de refugiados sirios es modesta en comparación con la situación de crisis humanitaria que se vive a

escala regional. En este sentido, ya en 2015 el Presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, afirmaba que “[d]istribuir a unos cientos de miles de personas entre 507 millones de habitantes en 28 países no debería constituir un problema”²⁷. En la misma línea se manifestaba el entonces Alto Comisionado de ACNUR y actual Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, criticando la falta de solidaridad y la intolerancia crecientes en Europa: “[s]i las cosas continúan como están en este momento, temo, no solo por la vida de los refugiados, sino por el futuro del sistema de asilo europeo”²⁸.

Figura 2. Evolución del número total de refugiados sirios en el período 2011-2016.



Fuente: Elaboración propia con datos ACNUR.

En síntesis, la inestabilidad en Siria ha puesto de manifiesto la débil gobernanza de la figura del asilo político en los países desarrollados y su incapacidad para hacer frente a situaciones volátiles como la actual.

2.3.1 Otros flujos de refugiados hacia Europa.

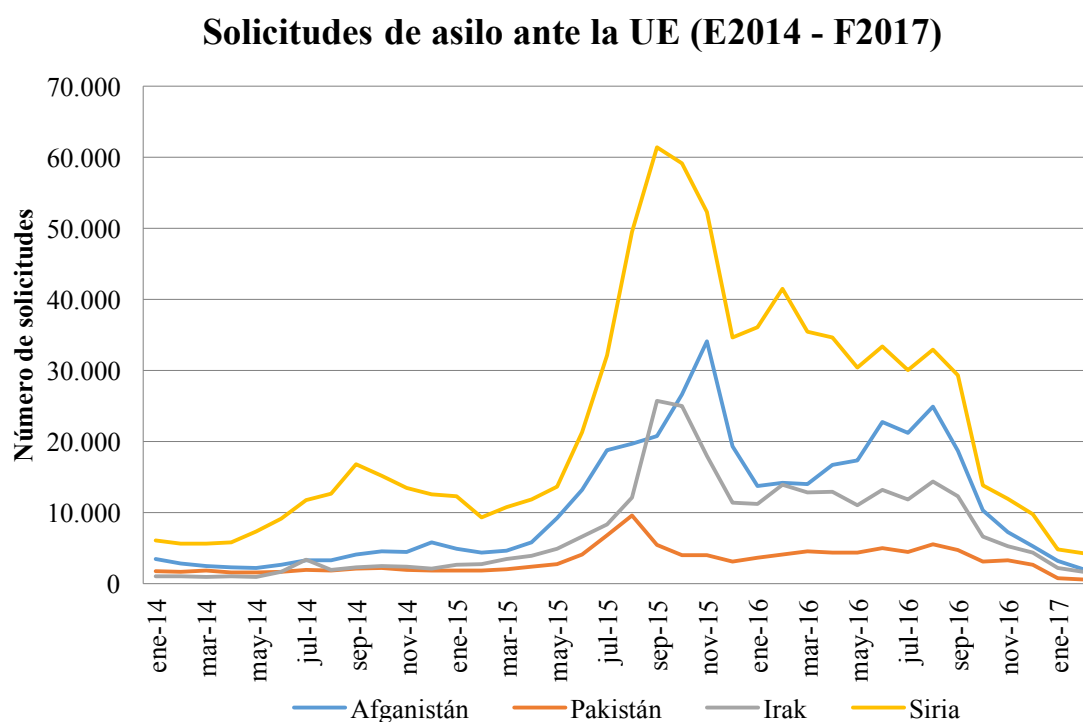
Si bien la guerra en Siria es la fuente principal de desplazados forzosos hacia Europa, existen numerosos conflictos en todo el mundo que alimentan la crisis

²⁷ Discurso del Presidente del Parlamento Europeo en la Cumbre Extraordinaria del Consejo Europeo de Bruselas de 23 de septiembre de 2015 (disponible en: http://planetws.javlo.eu/president-schulz-2014-2016/en-es/press-room/speech_at_the_informal_meeting_of_heads_of_state_and_government.html)

²⁸ “António Guterres, perfil de un hombre al frente de la causa de los refugiados”. *Centro de noticias ONU*, 6 de octubre de 2016 (disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=36006#.W0jRm1Pyit8>; última consulta 08/04/2017).

humanitaria que vive el continente en la actualidad. En el año 2015, de las 1.225.640 solicitudes de asilo que fueron presentadas ante alguno de los países de la Unión Europea, después de Siria (29% del total), fueron Afganistán (14%) e Irak (10%) los países de nacionalidad principales de los refugiados²⁹. En Irak, el devastador efecto del terrorismo y el control de gran parte del territorio nacional por parte del IS propiciaron la huida hacia Europa de más de 100.000 ciudadanos. Por otro lado, la tradicional pugna entre el régimen talibán y el gobierno de Afganistán, a la que hay que añadir la guerra contra el terrorismo y el IS, hacen inviable que el país de Asia central deje de ser una de las principales naciones de origen de los solicitantes de asilo en Europa, que en 2015 ascendieron a cerca de 180.000. Por detrás de estos países, el origen de los solicitantes de asilo se ubica, por orden cuantitativo, en Kosovo, Albania, Pakistán, Eritrea, Nigeria e Irán³⁰.

Figura 3. Evolución de las solicitudes de asilo ante la Unión Europea por país de origen entre enero de 2014 y febrero de 2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

²⁹ Según datos de Eurostat (disponible en: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>; consultado el 10/04/2017).

³⁰ *Ib.*

En 2015, año en el que se produce un crecimiento espectacular de las solicitudes de asilo en la Unión Europea, más de un tercio de las mismas fueron presentadas ante las autoridades de Alemania (35%). Sin embargo, el país que más solicitudes de asilo recibió en términos relativos fue Hungría, con 17.699 peticionarios por cada millón de habitantes, seguido por Suecia (16.016) y Austria (9.970). Esta situación excepcional motivó el crecimiento de una corriente xenófoba contraria a la concesión de protección internacional en los países balcánicos y del este de Europa. En Hungría, el Gobierno encabezado por Viktor Orbán manifestó públicamente su rechazo a la recepción de refugiados. La policía húngara llegó a utilizar gas pimienta y cañones de agua para evitar el acceso de los solicitantes de asilo a su territorio³¹, que corrían campo a través para evitar ser interceptados por las autoridades. En este contexto se realiza la conocida fotografía de la reportera Petra Lazslo pateando a un grupo de personas que huían de la policía cerca de un campo de refugiados en Roeszke³². Ante un clima de tensión insólito, se aprobó la construcción de una valla electrificada en la frontera con Serbia y se acordó la imposición de penas de hasta tres años de prisión a quien intentara cruzarla de forma irregular³³.

Mientras tanto, otros países de Europa decidieron optar por una vía de integración de los solicitantes de asilo. Suecia, por ejemplo, entendiendo que la solución a los conflictos se preveía compleja, decidió conceder a los refugiados en su territorio una ayuda económica mensual, vivienda y clases de sueco para hacer de su estancia transitoria una vida más digna y propia de un país desarrollado³⁴.

³¹ Efe, “La Policía húngara usa gas pimienta contra los refugiados para impedir su entrada”, *El Diario*, 16 de septiembre de 2015 (disponible en http://www.eldiario.es/desalambre/Policia-hungara-pimienta-refugiados-entrada_0_431507477.html; última consulta 10.04.2017).

³² Eldiario.es, “VIDEO: Una periodista húngara, a patadas con los refugiados”, *El Diario*, 8 de septiembre de 2015 (disponible en: http://www.eldiario.es/rastreador/VIDEO-periodista-hungara-patadas-refugiados_6_428767152.html; última consulta 10.04.2017).

³³ Reuters, “Hungary builds new high-tech border fence – with few migrants in sight”, *Business Insider*, 2 de marzo de 2017 (disponible en: <http://uk.businessinsider.com/r-hungary-builds-new-high-tech-border-fence-with-few-migrants-in-sight-2017-3>; última consulta 10.04.2017).

³⁴ Carbajosa, A., “Segunda vida siria en Suecia”, *El País*, 15 de enero de 2014 (disponible en: http://elpais.com/elpais/2014/01/14/eps/1389715700_147637.html; última consulta 11.04.2017).

3. La protección del refugiado. Marco jurídico internacional.

3.1 Derecho internacional de los refugiados.

Incumbe a cada Estado la protección de sus nacionales y la defensa de los derechos que su ordenamiento jurídico les concede. Sin embargo, son muchas las ocasiones en las que ciudadanos de un determinado país se ven privados de sus libertades y son perseguidos por sus propias autoridades obedeciendo a motivos que la comunidad internacional rechaza de forma prácticamente unánime, viéndose obligada a intervenir para salvaguardar los postulados acordados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), entendida como “el ideal común” en el que los pueblos y naciones deben inspirarse.

En este contexto, surge la necesidad de dar una respuesta jurídica desde la esfera internacional a un problema transfronterizo que no entiende de idiomas, religiones ni procedencia y que afecta a todos aquellos países en los que, por motivo de una amenaza interior lo suficientemente grave como para poner en riesgo la vida, sus propios nacionales huyen hacia otros territorios con la esperanza de buscar refugio y esperanza. Así, pese a que se trata de una institución que ha estado presente desde antiguo, no es hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial cuando, por los motivos evidentes que derivan del mayor éxodo de la historia de la humanidad, se sientan las bases de la protección internacional del refugiado con la creación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), teniendo como marco jurídico de referencia el derecho internacional humanitario, entendido como el conjunto de tratados y declaraciones internacionales encaminados a proteger a los ciudadanos en tiempo de guerra, tanto civiles como militares; y el derecho internacional de los refugiados, que protege esencialmente a quienes nada tienen que ver con los objetivos belicistas de las naciones pero aun así se ven sumidos en el caos y la inseguridad propios de una situación de guerra, viéndose forzados a huir.

Dentro de la dispersión normativa, han de destacarse con especial énfasis, en el plano internacional, los cuatro Convenios de Ginebra de 1949³⁵, la DUDH, la

³⁵ Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977 contienen las normas fundamentales de protección de las personas que se encuentran en territorio de guerra. Cada tratado aborda una cuestión diferente: el primero otorga protección a los heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas, el segundo hace lo propio con quienes naufragan en el mar, el tercero es de aplicación a los prisioneros de guerra y el cuarto recoge las disposiciones relativas a los civiles que sufren las hostilidades.

Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Pueden destacarse, asimismo, en el plano regional, la Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, la Declaración de Cartagena de 1984 o la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000. A los efectos del presente trabajo, se estudiarán la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, los instrumentos jurídicos reguladores de la política de asilo en la UE, así como la normativa saliente de los distintos órganos de la ONU.

3.2 La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.

La protección de los refugiados a nivel internacional encuentra su sustento legal más importante en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. Se trata de dos textos legales con un amplísimo consenso cuyo contenido constituye la piedra angular del Derecho internacional de los refugiados, en aras de otorgar protección a los ciudadanos desplazados a la fuerza de sus países de origen. El objetivo de la Convención es el de garantizar a las personas refugiadas los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos cuando en sus Estados de origen resulte imposible tal protección. A efectos de aplicación material, el artículo 1 de la Convención establece la definición del término “refugiado”, determinando que las disposiciones contenidas en ella se aplicarán a toda persona que haya sido considerada como refugiada por acuerdos internacionales previos a la Convención de 1951 y, seguidamente, a aquellas que:

“... como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”

El elemento esencial de la protección de los refugiados contenido en la Convención de 1951 es el consagrado principio de no devolución (“non-refoulement”), cuyo objetivo no es otro que el de asegurar que aquellas personas que huyen desesperadamente de su país por considerar que existe un riesgo para su integridad física no van a ser reasentadas en un territorio donde ésta se vea igualmente amenazada. En este sentido, existe cierto consenso en torno a la consideración de este principio como una norma de Derecho Internacional consuetudinario aplicable a todos los refugiados y a los solicitantes de asilo, lo que implica la necesidad de que todos los Estados, sean parte o no del Convenio de 1951, lo respeten³⁶. Algunos autores defienden incluso que se trata de una norma de *ius cogens*, esto es, una norma aceptada por la comunidad internacional en su conjunto sobre la que no cabe objeción o derogación de ningún tipo³⁷.

El principio de no devolución se recoge en el artículo 33 de la Convención de 1951 en los siguientes términos:

“Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

Sin embargo, la consideración de este principio como una norma de *ius cogens* no es una cuestión pacífica en la doctrina. En efecto, autores como Lauren Hannkainen declaran que no puede constituir una norma de *ius cogens* internacional desde el momento en el que el apartado segundo del referido artículo 33 de la Convención permite la inaplicación del principio cuando el Estado receptor considere que un refugiado “constituya una amenaza para la seguridad de tal país”³⁸.

La *opinio iuris* y la cristalización del principio de no devolución, requisitos esenciales para la consideración de una norma como Derecho Internacional consuetudinario, pueden hallarse en los diversos acuerdos adoptados por la comunidad

³⁶ ACNUR, *Protección de los refugiados en el derecho internacional. Consultas globales de ACNUR sobre Protección Internacional*, trad. M. Tarallo, Icaria Editorial, Barcelona, 2010, p. 144 (disponible en: http://www.acnur.es/PDF/4ccac1a32_20120511115452.pdf; última consulta 05.04.2017).

³⁷ Allain, J., “The jus cogens nature of non refoulement”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 13, Issue 4, octubre de 2010 (disponible en: <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/13/4/533/1516189/The-jus-cogens-Nature-of-non-refoulement?redirectedFrom=fulltext>; última consulta 06.04.2017).

³⁸ Hannikainen, L., *Preemptory Norms (jus cogens) in international law: Historical Development, Criteria, Present Status*, Finnish Lawyers’ Pub. Co., Helsinki, 1988.

en relación con la protección y la defensa de los derechos humanos. En efecto, el principio de no devolución está estrechamente vinculado a la prohibición de la tortura y los tratos degradantes contra las personas, así como la eventual vulneración de otros derechos consagrados en la DUDH en caso de ser obligado el refugiado a trasladarse a un territorio que suponga una amenaza para su propia vida.

En la práctica, a pesar de las disquisiciones planteadas sobre la categoría normativa del principio de no devolución en el Derecho Internacional, lo cierto es que los actores se acogen con cierta frecuencia a la mencionada excepción contenida en el apartado segundo del artículo 33 de la Convención. Así, por ejemplo, la legislación de la Unión Europea en materia de protección de refugiados y asilo político prevé la posibilidad de que los solicitantes sean reasentados en lo que se denomina tercer país seguro³⁹. Asimismo, ante la afluencia masiva de refugiados, muchos países han procedido a la creación de centros de internamiento provisionales que, en realidad, constituyen un mecanismo de control por parte de las autoridades al amparo de la seguridad nacional, sorteando así la prohibición de detención que opera sobre los refugiados. A este respecto, es pertinente resaltar que la prohibición de imponer sanciones por parte de los Estados contratantes a quienes lleguen de forma irregular procedentes de territorios en los que su integridad puede ser afectada es un compromiso consensuado en el artículo 31 de la Convención. Se trata de una cláusula que pretende eliminar las barreras impuestas a los solicitantes de asilo de cara a concederles la protección que necesitan. En este sentido, debe recordarse que la imposición de sanciones a los solicitantes de asilo político sin atender a las consideraciones particulares de cada caso supone una vulneración de la obligación reconocida en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en cuanto a la protección de los derechos de todos los ciudadanos que se encuentren en su territorio⁴⁰, así como a las disposiciones de Derecho regional e interno en reconocimiento de esta obligación.

Pese a contener disposiciones de extrema relevancia en la actualidad, no podemos pasar por alto que el Convenio de 1951 data de hace más de 65 años y que se inspiró en las secuelas de la Segunda Guerra Mundial. Dicho esto, es posible que en cierto punto resultase conveniente llevar a cabo una actualización de los términos y de las medidas

³⁹ Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o apátrida (DO L 180 de 29.06.2013, p. 31/59).

⁴⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 y ratificado por España por Instrumento de 13 de abril de 1977 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977).

contenidas tanto en la Convención como en su Protocolo, dado que son muchos los cambios que han tenido lugar desde su constitución. Así, por ejemplo, los conflictos armados, las rutas migratorias, las tecnologías empleadas y las formas de persecución han variado significativamente. Pero no por ello ha de soslayarse el mérito de la Convención al establecer un marco jurídico internacional de protección bajo el que millones de personas que sufrieron las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, el régimen de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, los conflictos en los Balcanes, el Cáucaso, la Región de los Grandes Lagos o Afganistán lograron obtener refugio fuera de sus fronteras al tiempo que sus propios países se desangraban.

3.3 Marco jurídico de Naciones Unidas

La protección internacional de los refugiados ha sido siempre una de las prioridades de Naciones Unidas. Ya el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos determina que “[e]n caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Partiendo de esta base, la labor de ACNUR desde su constitución el 14 de diciembre de 1950 ha sido la de proteger y asistir a los solicitantes de asilo y a los refugiados en el contexto de las emergencias humanitarias más graves de los conflictos de todo el mundo. En el caso de Siria, por ejemplo, el trabajo se centra en proporcionar los víveres esenciales para la supervivencia en los asentamientos de refugiados en países vecinos como Turquía, Líbano y Jordania. En este sentido, pese al reiterado veto de Rusia y puntualmente de China en torno a la mediación de la comunidad internacional en el conflicto sirio⁴¹, el Consejo de Seguridad ha emitido diversas resoluciones en las que condena “*las violaciones generalizadas de los derechos humanos por las autoridades sirias, así como los abusos de los derechos humanos por parte de grupos armados*”⁴². El objetivo de estas resoluciones, destacando la 2043/2012 y 2118/2013, es el de lograr el cese de las hostilidades y el respeto de los derechos humanos, así como garantizar el envío de víveres y aseverar la prohibición del uso de armas químicas.

⁴¹ Reuters in New York, “Russia and China veto UN resolution to impose sanctions on Syria”, *The Guardian*, 1 de marzo de 2017 (disponible en <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/01/russia-and-china-veto-un-resolution-to-impose-sanctions-on-syria>; última consulta 20.04.2017).

⁴² Resolución 2042 (2012) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (14 de abril de 2012; disponible en [http://undocs.org/sp/S/RES/2042\(2012\)](http://undocs.org/sp/S/RES/2042(2012)); última consulta 20.04.2017).

Siguiendo las disposiciones de las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, el ACNUR recibe el mandato de proteger a los refugiados, a los repatriados, a los apátridas y a los desplazados internos en términos similares a la Convención de 1951 y a su Protocolo de 1967. Sin embargo, el ámbito de actuación del ACNUR es mucho más amplio al adaptarse progresivamente a las circunstancias de cada momento, moldeando la Asamblea General un nuevo modelo en función de las necesidades coyunturales. Este es el motivo por el que puede darse el supuesto de que una persona no sea considerada refugiada estrictamente en virtud de la Convención, pero que sí lo sea de acuerdo con el Estatuto del Alto Comisionado⁴³. Por tanto, la categoría de refugiado no depende tanto de que un Estado sea signatario de la Convención o del Pacto para que una persona ostente tal categoría. Así, el ACNUR será competente para otorgar protección a quien estime conveniente de acuerdo con su propio marco jurídico.

Asimismo, debe destacarse que la comunidad internacional no ha adoptado unánimemente una definición del asilo, pero ha sido este el término comúnmente utilizado para hacer referencia a la protección esencial que ha de concederse a los refugiados. Por ejemplo, ya en 1967 la Asamblea General adoptó la Declaración sobre el Asilo Territorial declarando que se trata de “*un acto pacífico y humanitario y que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado*”.

Ante la complejidad que supone la realización efectiva del derecho de asilo en todo el mundo, la ONU cuenta con un órgano interno que vela por la protección de los derechos humanos en regiones donde existan serias dudas sobre eventuales violaciones, la Comisión de Derechos Humanos. Dicho órgano está capacitado para iniciar actuaciones independientes de cara a exigir al gobierno del país pertinente que cese en las violaciones sistemáticas de derechos humanos y conceda la protección y asistencia a la que todos los ciudadanos tienen derecho. La Comisión se preocupa especialmente por el respeto del principio de no devolución que, como ya se ha dicho anteriormente, forma parte del Derecho Internacional consuetudinario y ha de ser respetado por todos los Estados, independientemente de su adhesión a la Convención de 1951.

⁴³ ACNUR, “Protección de los refugiados. Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados”, *Guía práctica para parlamentarios*, núm. 2, 2001 (disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>; última consulta 19.04.2017).

4. Hacia un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)

4.1 Antecedentes de la política de asilo en la Unión Europea

La Unión Europea ha establecido como uno de los objetivos el establecimiento de un Sistema Europeo Común de Asilo que permita agilizar la concesión de la protección y los derechos consagrados en la Convención de Ginebra de 1951 y en el Protocolo de Nueva York de 1967. El artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁴⁴ (TFUE) establece claramente que la UE “*desarrollará una política común de asilo*”, cuyas orientaciones estratégicas estarán definidas por el Consejo Europeo (art. 68 TFUE). Así, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, dicha política de asilo buscará el “*respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de junio de 1951 y el Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los refugiados*”.

Durante las primeras décadas de existencia de lo que entonces era la Comunidad Económica Europea, las competencias en materia de asilo eran propias de cada Estado miembro, en consonancia con la agrupación de intereses económicos y no tanto políticos del bloque común. En 1985, con la firma del Acuerdo de Schengen⁴⁵, se da el primer paso hacia la gestión de una única frontera en la Comunidad. Como consecuencia de la progresiva incorporación de socios, la necesidad de contar con una regulación común en materia de migración y asilo era cada vez más evidente. Es en 1999, con el Tratado de Ámsterdam⁴⁶, cuando se pone la primera piedra del sistema común de asilo. Teniendo entre sus objetivos “*desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia*”, se ponen en marcha diversas propuestas legislativas que derivarían en el actual sistema común. Por primera vez, los Estados miembros ceden sus competencias para la elaboración de un mecanismo especial de protección de los refugiados. Se trata de una consecuencia natural de la implantación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la consiguiente supresión de fronteras internas, así como una respuesta frente a la crisis

⁴⁴ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 326 de 26.10.2012, p. 47/390).

⁴⁵ Convenio de Schengen de 1985 (DO L 239, de 22.09.2000).

⁴⁶ Tratado de Ámsterdam de 1997 (DO C 340, de 10.11.1997).

de refugiados a la que asistió el continente europeo con ocasión de la desintegración de Yugoslavia.

De esta manera, conocedores de la necesidad de implantar un régimen armonizado, los Estados miembros, junto con Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, constituyeron el conocido como “sistema de Dublín” de 1997; un conjunto de reglamentos orientados a racionalizar la distribución de las solicitudes de asilo en Europa, partiendo de la base de que los Estados miembros ofrecen unos estándares y condiciones homogéneas. Así, por norma general, el país de la Unión al que el potencial refugiado accede por primera vez será el encargado de gestionar la solicitud de asilo. En caso de ser ésta rechazada, el peticionario no podrá solicitar asilo ante ningún otro Estado miembro, evitando así el denominado “*asylum shopping*”. En la práctica, el control del flujo de solicitudes resultaba muy complicado, habida cuenta de la libre circulación de personas. Por este motivo, con el objetivo de “*garantizar la igualdad de trato para todos los solicitantes y para los beneficiarios de protección internacional, así como de velar por la coherencia con el acervo vigente en la Unión en materia de asilo*”, se consideró apropiada la creación de un sistema de comparación de impresiones dactilares (EURODAC) encaminado a lograr los objetivos propios del sistema de Dublín⁴⁷. Los solicitantes de asilo se verán obligados a registrar sus huellas dactilares en el país de entrada, de tal forma que ante un eventual rechazo y solicitud posterior en un Estado miembro alternativo, las autoridades correspondientes sean conscientes de las acciones previas.

Sin embargo, las disposiciones de la regulación de Dublín se han venido incumpliendo sistemáticamente desde su implantación efectiva en el año 2003⁴⁸. Las principales rutas migratorias se dirigían desde el norte de África hacia Italia y España, países que los peticionarios de asilo consideraban generalmente como puente hacia el

⁴⁷ Reglamento (UE) n ° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n ° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n ° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (DO L 180 de 29.06.2013, p. 1/30).

⁴⁸ González Enríquez, C., “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, *Real Instituto Elcano* (disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido ?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalez-enriquez-tesis-refugiados-respuesta-europea; última consulta 20.04.2017).

norte de Europa, dada la mayor respuesta favorable que caracteriza a dicha región. Como quiera que los países del sur se beneficiaban de esta circunstancia, obviaban en muchas ocasiones el registro de datos y huellas dactilares de los solicitantes de asilo. A partir de 2012, cuando la ruta procedente del este es cada vez más importante y las fronteras griegas comienzan a presentar cierta saturación, la ineficacia del sistema de Dublín es más evidente. La compleja situación de griega y la vulnerabilidad de su economía hicieron imposible la aplicación efectiva de los acuerdos en materia de asilo.

4.2 Marco jurídico actual del derecho de asilo en la Unión Europea

Con el paso de los años, la normativa reguladora del derecho de asilo en la Unión Europea ha sufrido modificaciones significativas de acuerdo con las exigencias coyunturales. En la actualidad, el marco regulador del SECA está formado por tres directivas y dos reglamentos europeos que aspiran a la comunitarización de la actuación de los Estados miembros en cuanto a la asistencia jurídica internacional de los refugiados. En su Comunicado de junio de 2013 sobre el paquete legislativo de asilo de la UE, ACNUR ve con buenos ojos los avances logrados por las instituciones europeas y considera “*un paso importante hacia el establecimiento de un sistema europeo común de asilo*” con “*potencial para contribuir de manera sustancial a la armonización de los sistemas de asilo de la Unión*”.

En primer lugar, la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen las normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, pretende favorecer la integración de los refugiados en el Estado de acogida. Su objetivo principal no es otro que el de identificar adecuadamente a las personas que realmente son merecedoras de protección jurídica internacional, asegurando “*un nivel mínimo de prestaciones*” y atendiendo particularmente a los intereses de los menores.

Seguidamente, la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional presenta un doble objetivo: por un lado, ofrecer una respuesta más rápida y acertada a las solicitudes de asilo y, por otro, proteger a los menores no acompañados y a las víctimas de tratos inhumanos y degradantes. Entre otras medidas,

esta Directiva perfila el procedimiento que ha de seguir la tramitación de una solicitud de asilo y las obligaciones que adquieren los solicitantes. Destaca la exigencia de realizar una entrevista personal con cada peticionario, a fin de conocer las circunstancias particulares de cada caso. Solo de esta manera podrá corroborarse si una persona reúne las condiciones fijadas en la Directiva 2011/95/UE para ser merecedora de protección internacional.

En tercer lugar, la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional aborda cuestiones humanitarias como el alojamiento y el respeto de los derechos fundamentales de los peticionarios. Se hace hincapié, nuevamente, en velar por los intereses de los menores de edad y de todos aquellos solicitantes que cuenten con personas dependientes a su cargo. Ha de precisarse que esta Directiva introduce la prohibición de detener e internar a los refugiados cuando no exista motivo que justifique dicha medida. Es decir, de forma similar a lo que ocurre en materia de derecho penal, la norma comunitaria insta a optar por medidas cautelares menos coercitivas y que eviten la privación de libertad de los ciudadanos cuando tal medida no sea extraordinariamente necesaria.

Asimismo, la Directiva 2013/33 aborda cuestiones de índole social de especial relevancia para los refugiados. Así, por ejemplo, se establece que en un período máximo de nueve meses puedan tener acceso al mercado laboral (art. 15), y se garantiza el derecho a la educación y el acceso a centros educativos por parte de refugiados menores de edad a los tres meses a contar desde la presentación de la solicitud de asilo (art. 14).

Seguidamente, el Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013 [...] y a las solicitudes de comparación con los datos de EURODAC presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia, reforma la normativa previa de EURODAC como mecanismo de transmisión de información relativa a la identidad de los solicitantes de asilo entre los diferentes Estados miembros. Se trata de una medida de gran relevancia no solo en materia de asilo, sino también en lo relativo a la defensa de los intereses comunes sobre seguridad y defensa, pues constituye una

pieza clave en la prevención de ataques terroristas y en la persecución de criminales internacionales. La medida, que despertó cierto recelo por la invasión que supondría en la privacidad de los peticionarios, prevé el mantenimiento de los datos personales por un período máximo de diez años. Precisamente, para garantizar la privacidad de los refugiados, se prevé un régimen estricto de transmisión entre instituciones y en todo caso se prohíbe la comunicación a terceras partes y el acceso por parte de entes no reconocidos expresamente en el Reglamento.

Finalmente, el Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o apátrida, revisa globalmente el sistema de Dublín e introduce las modificaciones anteriores.

4.3 Retos a los que se enfrenta la Unión Europea en materia de refugiados.

Entre los retos que plantea la adaptabilidad de la regulación internacional clásica de protección de los refugiados destaca notoriamente la existencia de una red criminal de tráfico de personas, trata y migración irregular. En efecto, organizaciones delictivas han aprovechado la desesperación absoluta de los que huyen de la guerra y el desastre para lucrarse. De acuerdo con los datos de Frontex, la agencia de la UE para el control de las fronteras exteriores, se estima que solo en 2015 este tipo de mafias logró hacerse con más de 4.000 millones de euros por ofrecer, a precios desorbitados y en condiciones francamente deplorables, una vía de escape desde el Magreb y Oriente Próximo hacia Europa. La Comisión Europea calcula que cerca de un 90% de los migrantes y refugiados pagaron los servicios de las mafias.⁴⁹ Por si fuera poco, es sabido que el beneficio obtenido por las redes criminales es reinvertido en nuevas acciones delictivas, principalmente centradas en el mercado negro de armas y el tráfico de drogas.

El drama de los refugiados, por tanto, no se limita exclusivamente a las penurias sufridas en sus países de origen, sino que incluye también el lento y calamitoso proceso de huida. Las mafias de tráfico de personas operan principalmente en Turquía, Líbano y

⁴⁹ Unión Europea, “La Unión Europea y la crisis de refugiados”, julio de 2016 (disponible en <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/es/>; última consulta 15.04.2017).

Libia, siendo este último un hervidero de delincuencia al carecer de estructuras gubernamentales, convirtiéndose en un auténtico territorio al margen de la ley donde llevar a cabo sus funciones sin ningún tipo de pudor. Los contrabandistas ofrecen a los refugiados información sobre las solicitudes burocráticas a presentar ante las autoridades comunitarias al llegar a su destino, pero también pasaportes y otro tipo de documentación falsa que les permita agilizar su llegada. Es importante destacar que el viaje de los refugiados comienza mucho antes, desde sus países de origen. Y es que si bien Siria e Irak están relativamente cerca de los países donde las mafias ofrecen los traslados, muchos otros refugiados procedentes de lugares tan dispares en Asia como Afganistán, Pakistán o Bangladés y en África como Sudán, Sudán del Sur, Eritrea, Etiopía o Somalia, se ven obligados a atravesar un larguísimo recorrido plagado de riesgos en el que son víctimas de auténticas violaciones de derechos humanos.

La distancia entre los puntos de salida desde Turquía hacia las islas griegas de Chios, Samos o Lesbos son ciertamente reducidas –por lo general, no superan los 10 kilómetros –y, aun así, la masificación de los traslados y la nefasta calidad de las embarcaciones utilizadas hacen que cada travesía ponga en riesgo la vida de sus pasajeros. Más peligrosas resultan las rutas que conectan las costas de Libia con Italia; difícilmente se olvidará el suceso del 3 de octubre de 2013, cuando más de 360 personas perecieron en aguas próximas a la isla italiana de Lampedusa al hundirse el barco en el que viajaban, o el acaecido el 19 de abril de 2015 y que supuso el incidente más grave de la historia del Mediterráneo al volcar una embarcación cerca de la costa de Italia con entre 700 y 950 personas a bordo de las que solamente 28 sobrevivieron. En 2016 fueron más de 5.000 las personas que murieron ahogadas en aguas mediterráneas al intentar alcanzar las costas europeas⁵⁰. Pese a esta trágica realidad, de la que los refugiados son plenamente conscientes, el flujo de migrantes es imparable, lo que pone de manifiesto la necesidad de regular en el marco internacional la protección de este nuevo tipo de rutas migratorias que suponen en la actualidad un verdadero atentado contra los derechos humanos.

Mención especial merece, a la hora de hablar de los retos a los que se enfrenta la Unión Europea, el auge de partidos políticos de ideología racista y xenófoba que rechazan de forma categórica toda posibilidad de integrar a los refugiados en su

⁵⁰ Según ACNUR, 2016 batió récord de víctimas en el Mediterráneo, debiéndose principalmente al acuerdo firmado entre la Unión Europea y Turquía por el que se puso fin al tránsito masivo de refugiados hacia Grecia a través del Egeo, viéndose así obligados a buscar rutas alternativas a la par que peligrosas hacia Italia procedentes de Libia y Egipto.

sociedad. No hay duda de que sus planteamientos son abiertamente contrarios a las disposiciones jurídicas internacionales sobre protección de refugiados y asilo político, por lo que un eventual ascenso al poder haría tambalear los cimientos jurídicos sobre los que se sostienen cuestiones tan relevantes como los derechos humanos.

En la actualidad, los parlamentos de todos los Estados miembros de la UE –a excepción de España, Portugal, Eslovenia, Irlanda y Luxemburgo– acogen partidos que podríamos catalogar como de extrema derecha⁵¹. Ha sido precisamente la inmigración ilegal y el incremento de los flujos de refugiados lo que ha permitido a determinados partidos políticos aprovechar el sentimiento de desafección ante la quiebra del *statu quo* presente en millones de ciudadanos. Asimismo, el incremento de los ataques terroristas perpetrados por bandas yihadistas en Europa y en el resto del mundo ha provocado el surgimiento de una injusta corriente islamófoba. Partidos políticos como el Frente Nacional francés de Marine le Pen, el Partido de la Libertad Austríaco, Ley y Justicia en Polonia o Fidesz en Hungría llevan en sus programas el cierre total de las fronteras a todo tipo de refugiados y, en muchas ocasiones, el abandono inmediato del proyecto europeo⁵².

En un año crucial para Europa, el auge de este tipo de partidos no hace sino complicar más una situación ya debilitada tras la insólita decisión del Reino Unido de abandonar la UE. En todo caso, ha de primar el respeto de la ley y la defensa de los derechos y libertades fundamentales de todos los ciudadanos, no siendo admisibles las decisiones que eventualmente pongan en tela de juicio el consolidado acervo comunitario. No obstante, la democracia legítima a quienes ostentan la soberanía a llevar a cabo todas las medidas que, dentro del marco legal, consideren más adecuadas a los intereses de sus conciudadanos. Es este el motivo por el que los actuales gobernantes de los Estados miembros de la Unión deben fortalecer el discurso de la tolerancia y el respeto de los derechos humanos, a fin de evitar repetir los inenarrables errores del pasado.

⁵¹ Pérez Bocanegra, C., “El resurgir de la extrema derecha en Europa”, *Blog del Real Instituto Elcano*, 23 de junio de 2016 (disponible en <http://www.blog.rielcano.org/resurgir-la-extrema-derecha-europa/>; última consulta 19.04.2017).

⁵² *Ib.*

5. Análisis de la actuación de la Unión Europea frente a la crisis de refugiados

Los Estados miembros de la Unión Europea, si bien contemplaron ágilmente la necesidad de regular la política de asilo de forma conjunta, no abordaron la elaboración de un marco jurídico pensado para situaciones como la que se lleva viviendo en Europa en los últimos años. La legislación comunitaria está pensada para el estudio individualizado de las solicitudes de asilo, a efectos de diferenciar los derechos de quienes realmente son migrantes forzosos de los de quienes simplemente buscan una vida mejor. Sin embargo, en ningún momento se pudo prever la posibilidad de que tales solicitudes se intensificaran de forma casi exponencial.

Ante la ineficacia del sistema europeo para gestionar la oleada de refugiados, los socios comunitarios se han visto obligados a adoptar medidas extraordinarias para dar una respuesta equilibrada a la crisis que permita salvaguardar los derechos y libertades de los solicitantes de asilo, pero también la soberanía y seguridad de los países donde más repercusión está teniendo la afluencia de migrantes. No obstante, las disputas internas y el rechazo de ciertos países a la entrada de refugiados provocaron constantes choques en el proceso de elaboración de una respuesta firme a la crisis. A todo ello hay que sumar el alza de ideologías extremistas totalmente reacias a la inmigración y a la recepción de refugiados en los procesos electorales de varios Estados miembros. Ante esta compleja coyuntura, en la que se cruzan múltiples intereses y puntos de vista, la solución pasa por un replanteamiento de los principios éticos y morales inspiradores del proyecto europeo, so riesgo de iniciar una deriva incierta sobre el futuro a corto plazo de la Unión Europea.

Antes de proceder al análisis de las medidas adoptadas por el bloque comunitario, es conveniente considerar de forma sucinta los problemas que entraña la crisis de refugiados y que tanto dificultan un posicionamiento común por parte de los socios. En primer lugar, la difícil tarea de segregar de entre el grupo de solicitantes de asilo a los que realmente pueden ser considerados refugiados según el artículo 1 de la Convención de 1951 y quienes únicamente son migrantes que buscan una mejor vida en Europa, pero cuya integridad física no está amenazada en sus países de origen. En segundo lugar, la imagen de la Unión se ha visto seriamente dañada entre la opinión pública como consecuencia de la torpe y calamitosa acción ante un problema inesperado como el de la crisis de refugiados, siendo muy necesario restituir la confianza entre los socios

a fin de fortalecer de nuevo el proyecto común. En tercer lugar, las peligrosas rutas seguidas por los refugiados y migrantes concluyen en numerosas ocasiones con pérdidas humanas inaceptables. Es necesario, por tanto, frenar los flujos incontrolados del Mediterráneo con el fin de prevenir nuevas tragedias y establecer un sistema seguro que permita gestionar de forma más eficiente la política de asilo.

A la vista de los problemas enunciados, la UE ha adoptado diversas medidas con el objetivo de revertir una situación insólita que permita conceder la asistencia que por derecho tiene el colectivo de refugiados sin que ello suponga una implosión del aparato jurídico-administrativo de la Unión.

5.1 Una Agenda Europea de Inmigración

El 13 de mayo de 2015, la Comisión Europea puso en marcha una agenda específicamente ideada para poner fin a la pérdida de vidas humanas en el Mediterráneo y dar protección inmediata a quienes lo precisaran: la Agenda Europea de Inmigración. Mediante la redistribución de los “*solicitantes de asilo que necesiten manifiestamente protección internacional*” entre los Estados miembros de la Unión Europea a partir de un sistema de ponderación basado en indicadores económicos como el PIB y la población, se pretendía dar solución a la asfixiante situación que se vivía fundamentalmente en Grecia, Italia y Hungría como consecuencia de la oleada masiva de migrantes⁵³.

En primer lugar, se concede una dotación presupuestaria extraordinaria a las operaciones de rescate marítimo en aguas mediterráneas. Asimismo, con el objetivo de prevenir que se sigan dando situaciones calamitosas en el mar, la Agenda muestra su férrea voluntad de actuar y perseguir directamente a las redes de traficantes. Para ello, en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), se elaborarán estrategias de identificación y destrucción de las embarcaciones utilizadas por las organizaciones criminales. En este sentido, se coordinarán las labores de Europol y Frontex de manera que la información de los distintos entes nacionales sea puesta en común en favor de la investigación comunitaria, tanto en terreno como en Internet, medio principal de captación de la atención de los migrantes.

⁵³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones una Agenda Europea de Inmigración (COM/2015/0240).

A continuación, la Agenda se centra en destacar la extraordinaria urgencia de la situación que en 2015 colapsó las fronteras de la Unión en el Mediterráneo y la inoperatividad del sistema de asilo político entonces vigente, reconociendo que éste se enfrentaba a “*una presión sin precedente*”. Entendiendo que Grecia e Italia no podían hacer frente a todas las solicitudes, se propone un sistema de reubicación en el seno de la UE, fundamentándose en el mecanismo de intervención de emergencia previsto en el artículo 78, apartado 3, del TFUE⁵⁴. Para ello, se establece el objetivo de reasentar anualmente a 20.000 personas con necesidad manifiesta de protección internacional. Se tendrá en cuenta la información aportada por el ACNUR para determinar quién y en qué circunstancias es merecedor de tal protección. La Comisión advierte que, si bien algunos países de la Unión han demostrado una actitud comprometida en la acogida de refugiados, otros se quedan inmóviles ante la tragedia, una circunstancia que no tiene cabida de acuerdo con los principios de solidaridad y de responsabilidad compartida. Por ello, los Estados miembros se comprometen a recibir un número concreto de migrantes forzosos a partir del sistema propuesto por la Comisión basado en los siguientes criterios que objetivamente estiman la capacidad de absorción de refugiados por cada uno de los Estados miembros⁵⁵:

- La población (40%).
- El PIB total (40%).
- Número medio de solicitudes de asilo espontáneas y número de refugiados reasentados por millón de habitantes en el período 2010-2014 (10%).
- Tasa de desempleo (10%).

La Agenda Europea de Inmigración establece, de acuerdo con los parámetros referidos, un régimen europeo de reubicación por cuotas⁵⁶. Esta propuesta, elaborada por la Comisión en mayo de 2015, pronto tornaría obsoleta. Precisamente, es a partir de ese momento cuando las solicitudes de asilo en la Unión Europea se incrementaron de manera sorprendente. Las llegadas de refugiados por el Mediterráneo a las costas de Grecia e Italia estaban totalmente fuera de control y los Balcanes se convirtieron en el escenario de una auténtica travesía migratoria hacia el corazón de Europa. Los rumores que se extendían entre los migrantes sobre la valoración favorable de las solicitudes en

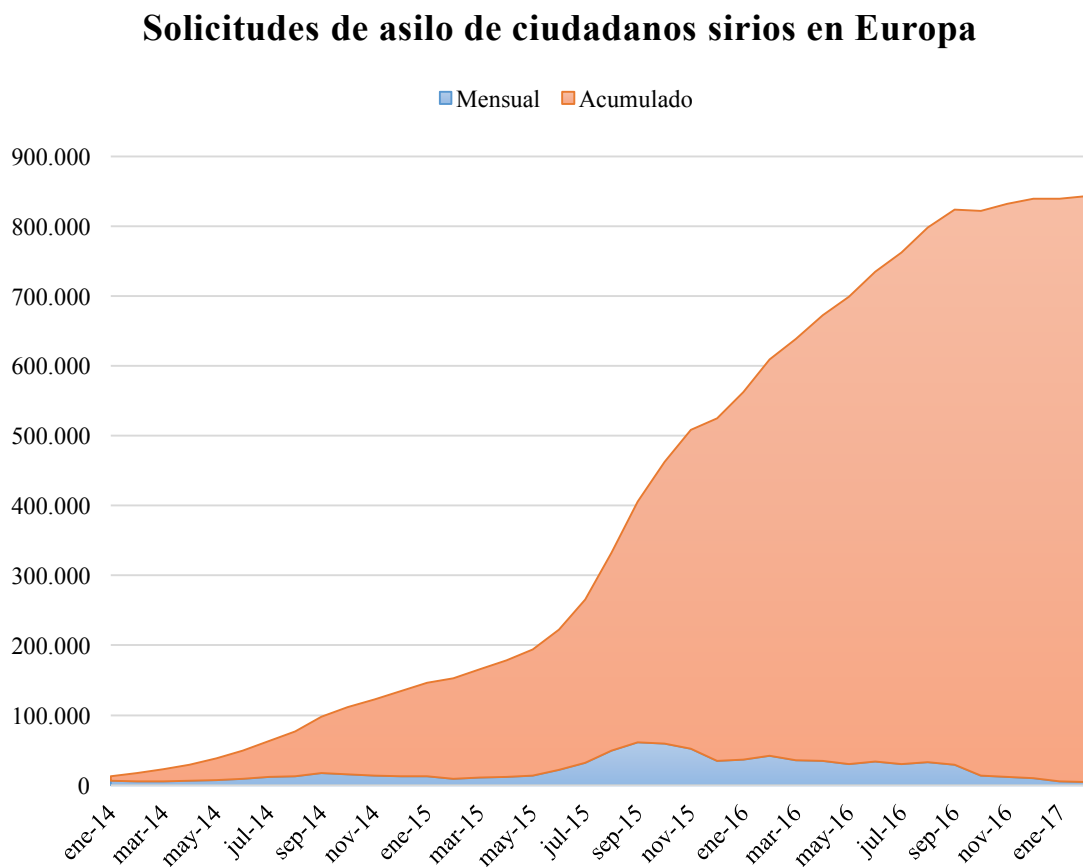
⁵⁴ *Ib.*

⁵⁵ Entre paréntesis, se muestra el porcentaje de ponderación de cada uno de los elementos propuestos por la Comisión.

⁵⁶ *Vid. infra*. “Anexo III: Régimen europeo de reubicación de refugiados”.

países como Alemania, Suecia o Finlandia motivaban el tránsito incesante de personas que decidían cruzar el continente a todo riesgo. Obsérvese en el gráfico que se muestra a continuación (“Figura 4”) el notable incremento de las solicitudes de asilo de ciudadanos sirios en territorio de la UE a partir del acuerdo sobre el reparto de refugiados entre los Estados miembros (mayo de 2015).

Figura 4. Evolución mensual de las solicitudes de asilo sirias y total acumulado entre enero de 2014 y enero de 2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

La evolución de la crisis de refugiados en 2015 y principios de 2016 modificó los planes de la Comisión sobre reubicación y reasentamiento de refugiados en la UE. En efecto, en marzo de 2017 sólo se había reasentado al 14% de los 160.000 solicitantes de asilo⁵⁷. En el Décimo Informe de la comisión sobre esta cuestión, se exige a los Estados

⁵⁷ Comisión Europea, “Report from the commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Tenth Report on relocation and resettlement”, 2 de marzo de 2017 (disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_tenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf; última consulta 20.04.2017).

miembros que cumplan con los compromisos adquiridos y aceleren los procedimientos de acogida de los refugiados, a un ritmo de 3.000 por mes⁵⁸. Sobre la mesa se encontraba ya un principio de acuerdo con Turquía para la gestión común del problema. Este acuerdo, que provocó seguidamente una importante polémica, se abordará a lo largo del presente capítulo.

5.2 Ayuda humanitaria

Uno de los planteamientos sobre la solución a la crisis de refugiados gira en torno a poner fin a los conflictos que asolan las regiones de donde huyen estas personas. Como quiera que esta salida resulta extraordinariamente compleja y es ajena al ámbito competencial de la UE, los esfuerzos se centran en dotar de ayuda económica a los países fronterizos y que están acogiendo un mayor número de refugiados. Asimismo, de forma coordinada con ACNUR y determinadas organizaciones no gubernamentales, se apoyan proyectos de ayuda humanitaria destinados a proporcionar alimentos, agua y productos esenciales a las zonas asediadas por el conflicto sirio. En los años 2015 y 2016, se han destinado más de 10.000 millones de euros del presupuesto comunitario para hacer frente a la crisis de refugiados. Asimismo, se ha aprobado la creación de un instrumento específico para ofrecer entre 2016 y 2018 más de 6.000 millones a Turquía.

Es preciso destacar que la Unión Europea es el primer benefactor a nivel mundial de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo. Basándose en la neutralidad, la independencia, la humanidad y la imparcialidad, se financian proyectos en zonas conflictivas para dar asistencia a las personas más vulnerables. En el caso sirio, por ejemplo, la UE reunió cerca de 3.000 millones de euros en la conferencia “*Supporting Syria and the Region*” celebrada en Londres en febrero de 2016 por el Reino Unido, Noruega, Kuwait y la ONU, que logró recabar un total de 12.000 millones de euros a distribuir entre 2017 y 2020⁵⁹. En total, las ayudas destinadas por los socios europeos a paliar los devastadores efectos de la guerra en Siria ascienden a 9.400 millones de euros.

El eficiente sistema de ayuda humanitaria de la UE gestiona diferentes proyectos alrededor de todo el mundo. Otros conflictos de especial gravedad como el de Sudán del Sur reciben especial atención desde Europa. Más de 400 millones de euros están

⁵⁸ *Ib.*

⁵⁹ Datos obtenidos de la página web de “Supporting Syria and the Region” (disponible en: <https://www.supportingsyria2016.com/>; última consulta 15.04.2017).

disponibles a fecha febrero de 2017 para proporcionar asistencia sanitaria básica y agua potable a un país asolado por las consecuencias de una dura guerra civil⁶⁰. En Ucrania, 371 millones de euros favorecen la recuperación de zonas afectadas por el conflicto del este del país⁶¹ y los países subsaharianos cuentan con 2.000 millones de euros procedentes de la UE para frenar nuevos brotes de ébola y garantizar los cuidados médicos básicos de su población⁶². En definitiva, la UE pretende dar una respuesta justa a las personas que sufren las consecuencias de calamidades y conflictos bélicos alrededor del mundo “*a las que ni los medios ni la comunidad internacional prestan ya atención*”⁶³.

5.3 El Acuerdo con Turquía

El 18 de marzo de 2016, los miembros del Consejo Europeo (formado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea) se reunieron con el primer ministro de Turquía, Ahmed Davutoglu, ante la insostenible situación de los refugiados en las costas griegas y en los países del este de Europa. Turquía, país colindante con Siria y que acoge actualmente cerca de 3 millones de refugiados, fue visto como un “tercer país seguro” al que expulsar a los solicitantes de asilo que llegasen a territorio de la Unión por vías ilegales, principalmente por las rutas del Mediterráneo. El acuerdo, que implica esencialmente que por cada refugiado sirio devuelto a Turquía desde Grecia se acogería a un migrante procedente de Turquía que no hubiera emprendido previamente un viaje clandestino para acceder a territorio común, suscitó una importante polémica por la presunta inadecuación de su contenido a las disposiciones de Derecho comunitario y de Derecho Internacional Público.

En su comunicado de prensa de 18 de marzo de 2016, el Consejo Europeo aseveró que el objetivo del pacto alcanzado con Turquía era el de “*frustrar el modelo de actividad de los traficantes y ofrecer a los migrantes una alternativa a arriesgar sus vidas*”. Efectivamente, el número de vidas perdidas en aguas mediterráneas exigía la

⁶⁰ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, Fact Sheet – South Sudan (disponible en http://ec.europa.eu/echo/where/sub-saharan-africa/south-sudan_en; última consulta 12.04.2017).

⁶¹ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, Fact Sheet – Ukraine (disponible en http://ec.europa.eu/echo/where/europe-and-central-asia/ukraine_en; última consulta 12.04.2017).

⁶² European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, Fact Sheet – West Africa (disponible en http://ec.europa.eu/echo/ebola-in-west-africa_en; última consulta 12.04.2017).

⁶³ Unión Europea, “Ayuda humanitaria y protección civil”, *Temas de la Unión Europea* (disponible en https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_es; última consulta 12.04.2017).

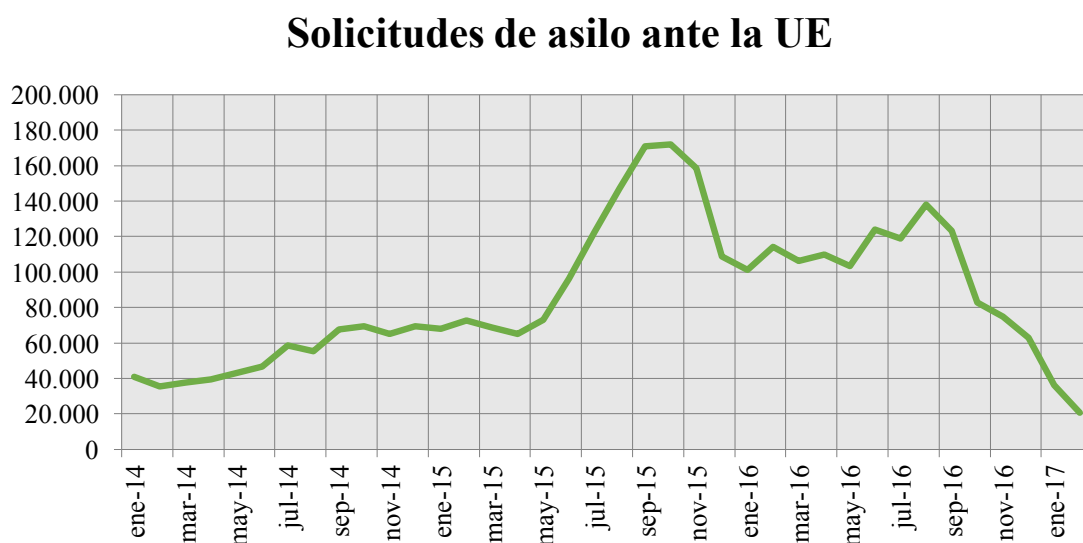
adopción urgente de medidas orientadas a frenar la tragedia. En dicho comunicado, se establece que las líneas de actuación a partir del 20 de marzo serían las siguientes:

- Asegurando una “plena conformidad con el Derecho Internacional y de la UE”, todos los migrantes irregulares serían devueltos a Turquía como medida “temporal y extraordinaria”.
- La expulsión de un ciudadano sirio de Europa a Turquía supondría el reasentamiento de otro ciudadano sirio procedente de Turquía, dándose prioridad a los más vulnerables de acuerdo con los mecanismos del ACNUR y a aquellos que no hubiesen tratado de alcanzar las costas griegas de forma irregular con anterioridad. El acuerdo preveía un máximo de 54.000 personas, cuando el número de solicitantes de asilo sirios en la UE superaba los 600.000 en marzo de 2016.
- Turquía quedaría obligada a reforzar la protección de las aguas mediterráneas a efectos de evitar la aparición de nuevas rutas de migración ilegal.
- De forma progresiva y a medida que el tráfico irregular de migrantes se fuese reduciendo, se aplicaría un “régimen voluntario de admisión humanitaria” al que contribuirían los Estados miembros de forma voluntaria.
- Se aceleraría la liberalización de visados para ciudadanos turcos de cara a suprimirlos como límite en junio de 2016.
- Se agilizaría la cesión de 3.000 millones de euros a Turquía para la financiación de ayudas a refugiados y se posibilitaría la ampliación de estos fondos en 3.000 millones más hasta finales de 2018.
- Se da visto bueno a los trabajos realizados hasta entonces relativos al perfeccionamiento de la Unión Aduanera.
- Se reafirma el proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea.
- La UE colaborará con Turquía para mejorar las condiciones humanitarias de los ciudadanos residentes en Siria.

Todas estas medidas son objeto de revisión mensual por parte de las instituciones comunitarias. Desde que se pusiera en marcha este mecanismo, las solicitudes de asilo se han reducido enormemente y el flujo diario de refugiados hacia Grecia por el

Mediterráneo se ha frenado prácticamente por completo. El primer informe de la Comisión Europea sobre los progresos logrados con el Acuerdo con Turquía destacaba en abril de 2016 una “reducción sustancial” del flujo migratorio desde Turquía hacia Grecia⁶⁴. En el informe de diciembre de 2016, se habla de “resultados tangibles, pese a la compleja situación” al haberse reducido las llegadas irregulares a Grecia y no haberse producido nuevos naufragios.

Figura 5. Evolución mensual de las solicitudes de asilo ante la UE entre enero de 2014 y enero de 2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Como puede comprobarse en el gráfico, las solicitudes de asilo ante la Unión se mantienen estables en el primer semestre de 2016 y sufren una profunda reducción a partir de julio, con una tendencia claramente a la baja hasta la actualidad.

La aprobación del pacto con Turquía generó una importante polémica entre quienes se posicionaban a favor y en contra. Los primeros defendían su adecuación a Derecho Internacional y su relevancia de cara a una ágil gestión de la crisis por parte de los Estados miembros y al mantenimiento de las estructuras de seguridad y defensa. Por el contrario, quienes se oponían a su entrada en vigor aseguraban que violaba radicalmente

⁶⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, 20 de abril de 2016 (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160420/report_implementation_eu-turkey_agreement_nr_01_en.pdf; última consulta 14.04.2017).

las disposiciones acordadas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre la prohibición de expulsar a los solicitantes de asilo a un tercer país. Además, aseguraban que la ejecución del acuerdo suponía un trato inhumano y degradante para quienes debían ser deportados a Turquía⁶⁵.

El Consejo Europeo se amparó en la consideración de Turquía como un “tercer país seguro” para salvaguardar la adecuación del acuerdo al artículo 33 de la Convención de 1951 (*non-refoulement*). Sin embargo, la realidad parece ser bien distinta. La violación de derechos humanos y los recortes a la libertad de expresión y de prensa como consecuencia de la perpetuación del estado de emergencia tras el fallido golpe de Estado de julio de 2016 hacen que tal consideración sea de dudosa credibilidad. La Abogacía Española, reclamó en agosto de 2016 la inmediata suspensión o revocación del Acuerdo con Turquía, por ser considerado únicamente “tercer país seguro” por el Consejo Europeo y “a pesar de la discrepancia de agencias y entidades especializadas y la firme oposición de las organizaciones humanitarias”⁶⁶. En efecto, parece que la destitución de cerca de 2.800 magistrados, la suspensión del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la posible reinstauración de la pena de muerte y la ampliación del tiempo de detención sin cargos de cuatro a treinta días dificultan la garantía exigida a un país para ser considerado “tercer país seguro” y respetar los derechos de los refugiados en la misma forma que lo haría el país de donde fueron expulsados, en este caso Grecia.

En mayo de 2016, apenas dos meses después de la adopción del Acuerdo con Turquía, un tribunal de la isla griega de Lesbos falló en favor de un refugiado que apelaba contra su expulsión y consideró que Turquía no podría ser considerado un país seguro por excluir la protección de los derechos contenidos en la Convención de Ginebra. Organizaciones como Amnistía Internacional o The Human Rights Watch exigieron que la sentencia sentase precedente de cara a suspender el Acuerdo de 18 de marzo⁶⁷.

⁶⁵ CEAR, “Informe relativo al acuerdo Unión Europea-Turquía adoptado el 18 de marzo de 2016 y las consecuencias de su aplicación en los derechos de las personas migrantes y refugiadas”, 2016 (disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-COMISARIO-EUROPEO-DDHH.pdf>; última consulta 20.04.2017).

⁶⁶ Fundación Abogacía Española, “La Abogacía reclama a la UE que revoque los acuerdos con Turquía sobre refugiados”, 28 de julio de 2016 (disponible en: <http://www.abogacia.es/2016/08/01/la-abogacia-reclama-a-la-ue-que-revoque-los-acuerdos-con-turquia-sobre-refugiados/>; última consulta 20.04.2017).

⁶⁷ “Un tribunal de Lesbos da la razón a un refugiado sirio y declara Turquía ‘país no seguro’”, *La Vanguardia*, 24 de mayo de 2016 (disponible en <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160524/402009575324/turquia-pais-no-seguro-refugiado-sirio.html>; última consulta 20.04.2017).

El artículo 38.1 de la Directiva sobre procedimientos de asilo establece las exigencias para considerar a un país como “tercer país seguro”:

1. Ni la vida ni la libertad pueden estar amenazadas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política.
2. No debe existir riesgo graves perjuicios para los ciudadanos, como la vigencia de la pena de muerte o los tratos humanos y degradantes.
3. Debe respetar el principio de no devolución.
4. Los ciudadanos pueden solicitar el derecho de asilo y recibir la protección prevista en la Convención de Ginebra de 1951.

Existen serias dudas en torno al cumplimiento de Turquía con las exigencias de la Directiva para ser considerado “tercer país seguro”, y más tras las medidas extraordinarias adoptadas tras el intento de golpe de estado. “The Human Rights Watch” denunció un incremento de las deportaciones, violando así el principio de no devolución, detenciones arbitrarias, tratos inhumanos y violencia física contra solicitantes de asilo procedentes de Siria e Irak en su informe de noviembre de 2015⁶⁸. En el mismo sentido se pronunció Amnistía Internacional en diciembre de 2016 sobre detenciones incomunicadas y arbitrarias, así como el trato degradante otorgado a las mujeres⁶⁹.

5.4 Recomendaciones

A la vista de las medidas adoptadas por la UE frente a la crisis de refugiados y dada la evolución que ha seguido la misma, resulta conveniente emitir una serie de recomendaciones que permitan perfilar de una forma más adecuada el marco jurídico comunitario sobre protección internacional.

En primer lugar, resulta necesario insistir en la necesidad de conceder asistencia humanitaria inmediata a las personas que alcanzan precariamente las costas y fronteras de la Unión Europea a la espera de un eventual reasentamiento en otro Estado, siendo

⁶⁸ “Turkey: Syrians Pushed Back at the Border”, *Human Rights Watch*, 23 de noviembre de 2015 (disponible en <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>; última consulta 20.04.2017).

⁶⁹ “Europe’s gatekeeper, Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey”, *Amnistía Internacional* (disponible en <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/>; última consulta 20.04.2017)

éste siempre identificable como seguro para el efectivo respeto de los derechos y libertades del solicitante de asilo.

En segundo lugar, podrían agilizarse las vías legales de acceso al derecho de asilo, de manera que quienes se ven forzados a huir de su país no tengan que verse en la obligación de arriesgar sus vidas para llegar a su destino. A estos efectos, puede estudiarse la expedición de visados humanitarios específicos ante situaciones excepcionales y la posibilidad de atender los intereses de los solicitantes de asilo por vía diplomática en las embajadas y consulados de los Estados miembros de la Unión Europea accesibles de forma segura por los peticionarios.

Se recomienda suprimir todo tipo de “expulsión en caliente” que implique la devolución inmediata de un potencial refugiado a un tercer país sin atender a las circunstancias concretas de su solicitud, algo que supone simplemente cumplir con las disposiciones de Derecho Internacional respecto del principio de no devolución. Esta precisión implicaría revisar el Acuerdo con Turquía de 18 de marzo de 2016 en cuanto a la consideración de dicho país como “seguro”, a la luz de los informes mencionados anteriormente que denuncian la vulneración de derechos humanos en el trato a refugiados y migrantes.

Ha de tenderse hacia una comunitarización real de los sistemas de asilo político de los Estados miembros de la Unión Europea y hacia una armonización de las garantías concedidas en cuanto a protección jurídica internacional. En este sentido, debe exigirse un mayor grado de cumplimiento por parte de las instituciones comunitarias de tal forma que no haya países que arbitrariamente legislen en contra de las disposiciones comunes respecto al Derecho Internacional de los refugiados.

Por último, sería deseable una mayor implicación de las instituciones de la UE en las labores realizadas por las ONGs involucradas en la cooperación y asistencia humanitaria a fin de lograr una mayor eficiencia del sistema de protección de refugiados. Es decir, Europa debe acercarse a la sociedad y a los agentes que en el día a día trabajan de manera altruista para tratar de conceder a los refugiados los derechos que jurídicamente les son reconocidos. De esta manera, podrían alcanzarse sinergias que permitan acelerar los procedimientos de solicitud, otorgar mejores condiciones de vida para los refugiados y aliviar así las fronteras más afectadas por los flujos de migrantes.

6. Conclusiones

La crisis de refugiados que sufrió la costa de Grecia en 2015 y 2016 y revolucionó las fronteras de los países balcánicos y del este de Europa ha puesto en evidencia la falta de integración de la Unión Europea en materia de asilo político y protección internacional de refugiados. La espontaneidad en la toma de decisiones, la ausencia de una respuesta sólida y la desidia de determinados gobiernos nacionales han mermado notablemente la imagen de una Unión conciliadora y proclive a la defensa de los derechos y las libertades fundamentales de todos los ciudadanos. Sin duda alguna, el prestigio de una entidad que en el año 2012 era galardonada con el Premio Nobel de la Paz⁷⁰ ha sido puesto en entredicho por parte de millones de personas que esperaban una actuación más decidida.

En primer lugar, debe concluirse que resulta rechazable la inacción de los Estados miembros ante los constantes naufragios que se desarrollaron principalmente en el trayecto que conecta Turquía con la isla griega de Lesbos. En el año 2015, llegaron por esta vía más de 500.000 refugiados, en contraste con los 85.000 ciudadanos con los que cuenta la isla⁷¹. Como consecuencia de la desatención por parte de las autoridades de la Unión y la inexistencia de un método de transporte seguro para los solicitantes de asilo, las organizaciones contrabandistas explotaron un deplorable negocio que suponía la única vía de acceso a territorio de la UE por el escandaloso precio de 2.000 euros, frente a los 5 que cuesta el ferry que conecta la isla griega con Ayvalik (Turquía)⁷². La entrada en vigor del Acuerdo de 18 de marzo de 2016 logró reducir los flujos de refugiados desde Turquía a costa del desmantelamiento de los campos de estancia temporal de las islas griegas y la expulsión inmediata de cientos de personas⁷³. Sin embargo, no es comprensible la dilación temporal de la adopción de medidas por parte de la Unión Europea, cuando entre 2015 y 2016 se produjeron más de 8.000 víctimas mortales en naufragios y travesías imposibles por el Mediterráneo. Asimismo, puede afirmarse que las medidas que adoptadas en el mencionado acuerdo suponen una quiebra del principio de proporcionalidad, en tanto en cuanto la restricción de derechos

⁷⁰ Unión Europea, “La Unión Europea, Premio Nobel de la Paz 2012”, 2012 (disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2010-today/2012/eu-nobel_es; última consulta 10.04.2017).

⁷¹ CEAR, “Lesbos, ‘zona cero’ del derecho de asilo”, marzo de 2016 (disponible en <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/04/Informe-Mision-Lesbos-marzo2016.pdf>; última consulta 11.04.2017).

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.

y libertades de los solicitantes de asilo se muestra a todas luces excesiva. En efecto, la capacidad de absorción e integración de refugiados de la Unión Europea, entidad cuyo Producto Interior Bruto en 2015 ascendía a 14.600 millones de euros⁷⁴ –por delante de Estados Unidos y China–, es muy superior a la que predicen sus gobernantes.

Del testimonio ofrecido por diversas ONGs, así como por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, se desprende que las condiciones de vida y el trato recibido por los migrantes forzosos distaba sobremedida de los estándares exigidos por la legislación internacional al respecto⁷⁵. Es por ello que la actuación comunitaria no ha de estar orientada a la reducción de las cifras de solicitantes de asilo o a la normalización de las fronteras, sino a la consecución de un sistema común eficiente de protección internacional de refugiados que garantice un trato justo a quienes sufren las consecuencias de la barbarie.

En segundo lugar, ha de destacarse el incumplimiento sistemático del compromiso de reubicar y reasentar a los refugiados entre los distintos Estados miembros de la Unión de acuerdo con el referido sistema de ponderación propuesto por la Comisión. El acuerdo ha supuesto la reubicación de un 14% de los refugiados que se encuentran en Grecia e Italia. La propia Comisión Europea ha advertido a los Estados miembros de la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos de cara a otorgar la protección jurídica internacional que merecen, con la amenaza de ser sancionados si no se ajustan a las exigencias adoptadas en el seno de la Comisión. Resulta criticable la lentitud con la que los países europeos están procediendo a acoger la cuota de refugiados correspondiente por el acuerdo de 2015. Como ya se ha indicado, los países más próximos a los principales conflictos (Turquía, Líbano, Jordania, etc.) han llevado a cabo esfuerzos de magnitud muy superior a los socios europeos, lo que pone de relieve la abúlica actitud del bloque comunitario ante la crisis de refugiados. Sin duda alguna, las disputas internas y los conflictos de intereses con ocasión de este trance histórico han sacado a flote el debate sobre la falta de cohesión entre los Estados miembros en asuntos capitales como la seguridad y la protección jurídica internacional.

La coyuntura geopolítica actual y el carácter incierto de las relaciones internacionales exigen el acercamiento de las naciones europeas en materia de seguridad, defensa y asilo político, a fin de lograr una posición común fuerte.

⁷⁴ Unión Europea, “La economía”, *Información básica sobre la Unión Europea. Hechos y cifras* (disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_es; última consulta 15.04.2017).

⁷⁵ *Ib.*

Cuestiones como la improbable solución a corto plazo de la guerra en Siria, el intenso conflicto en Yemen, el terrorismo internacional, la inestabilidad de varias naciones africanas –i.e. Libia, Sudán del Sur o Mali– o las insinuaciones de desatar una hecatombe termonuclear por parte del régimen norcoreano hacen que dicho acercamiento represente la única vía de actuación posible a efectos de combatir las amenazas más graves a las que se enfrenta la comunidad internacional, teniendo como marco de actuación los principios fundacionales del Estado de derecho y la democracia. En este contexto, existe una alta probabilidad de que se intensifiquen los flujos migratorios hacia Europa, por lo que los Estados miembros de la Unión deben estar preparados para afrontar todo tipo de eventualidad. Es precisamente este el motivo por el que Europa ha de demostrar altura de miras y dar cumplimiento al imperativo moral que le vincula de conceder la asistencia fundamental a todas las personas que, por el mero hecho de serlo, cuentan con el derecho a ser protegidos de quienes amenazan su integridad. Este imperativo moral se deduce directamente de los valores esenciales que condujeron a un continente devastado por los rigores de la guerra a unirse en torno a un proyecto que defendiera la democracia y los derechos humanos. La Unión Europea está a tiempo de demostrar al mundo que cuenta con dicho bagaje ético-normativo a la vanguardia de la sociedad occidental y de aprovechar la oportunidad de hacer efectivo el profuso catálogo de derechos y libertades fundamentales que constituyen el germen de su ordenamiento.

Bibliografía

Legislación

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43.

Convenio de Schengen de 1985 (DO L 239, de 22.09.2000).

Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 y ratificado por España por Instrumento de 13 de abril de 1977 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977).

Reglamento (UE) n ° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n ° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n ° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (DO L 180 de 29.06.2013, p. 1/30).

Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o apátrida (DO L 180 de 29.06.2013, p. 31/59).

Resolución 2042 (2012) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (14 de abril de 2012; disponible en [http://undocs.org/sp/S/RES/2042\(2012\)](http://undocs.org/sp/S/RES/2042(2012)); última consulta 20.04.2017).

Tratado de Ámsterdam de 1997 (DO C 340, de 10.11.1997).

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 326 de 26.10.2012, p. 47/390).

Doctrina e informes especializados

ACNUR, “Protección de los refugiados. Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados”, *Guía práctica para parlamentarios*, núm. 2, 2001 (disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>; última consulta 19.04.2017).

ACNUR, “El derecho de asilo y el mandato del ACNUR”, informe de ACNUR de 4 de abril de 2006 (disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4100.pdf>; última consulta 4/4/2017).

ACNUR, Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) - Observatorio sobre el Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados, 2016.

ACNUR, *Protección de los refugiados en el derecho internacional. Consultas globales de ACNUR sobre Protección Internacional*, trad. M. Tarallo, Icaria Editorial, Barcelona, 2010, p. 144 (disponible en: http://www.acnur.es/PDF/4ccac1a32_20120511115452.pdf; última consulta 05.04.2017).

Allain, J., “The jus cogens nature of non refoulement”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 13, Issue 4, octubre de 2010 (disponible en: <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/13/4/533/1516189/The-jus-cogens-Nature-of-non-refoulement?redirectedFrom=fulltext>; última consulta 06.04.2017).

Amnistía Internacional, “Europe’s gatekeeper, Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey”, (disponible en <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/>; última consulta 20.04.2017)

Amnistía Internacional. *Informe 2016/2017 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo*, 2017, pp. 395-401 (disponible en: <https://www.amnesty.org/es/countries/middle-east-and-north-africa/syria/report-syria/>; última consulta 02/04/2017).

CEAR. “Informe 2016 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). Las personas refugiadas en España y Europa”, 2016 (disponible en: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf; última consulta 05/04/2017).

CEAR, “Informe relativo al acuerdo Unión Europea-Turquía adoptado el 18 de marzo de 2016 y las consecuencias de su aplicación en los derechos de las personas migrantes y refugiadas”, 2016 (disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-COMISARIO-EUROPEO-DDHH.pdf>; última consulta 20.04.2017).

CEAR, “Lesbos, ‘zona cero’ del derecho de asilo”, marzo de 2016 (disponible en <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/04/Informe-Mision-Lesbos-marzo2016.pdf>; última consulta 11.04.2017).

Cunningham, D. E., Gleditsch, K. S., & Salehyan, I. (2016). Non-State Actors in Civil War. *Peace and Conflict* 2016, 50.

Fundación Abogacía Española, “La Abogacía reclama a la UE que revoque los acuerdos con Turquía sobre refugiados”, 28 de julio de 2016 (disponible en: <http://www.abogacia.es/2016/08/01/la-abogacia-reclama-a-la-ue-que-revoque-los-acuerdos-con-turquia-sobre-refugiados/>; última consulta 20.04.2017).

González Enríquez, C., “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, *Real Instituto Elcano* (disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalez-enriquez-tesis-refugiados-respuesta-europea; última consulta 20.04.2017).

Hannikainen, L., *Preemptory Norms (jus cogens) in international law: Historical Development, Criteria, Present Status*, Finnish Lawyers' Pub. Co., Helsinki, 1988.

Human Rights Watch, “Turkey: Syrians Pushed Back at the Border”, 23 de noviembre de 2015 (disponible en <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>; última consulta 20.04.2017).

Kuri, M. T. (2016). *Siria: Poder regional, legitimidad y política exterior, 1996-2015*. El Colegio de México AC.

Martínez Fuentes, G. “La transición democrática post-benalista: procedimiento y alcance del cambio político en Túnez”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 23, 2011-I, pp. 119-134 (disponible en: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/5995/6447>; última consulta 04/04/2017).

Núñez Villaverde, J. A., “Libia, negro sobre negro”, *Análisis y reflexiones sobre política internacional, Blog Real Instituto Elcano*, 27 de febrero de 2015 (disponible en: <http://www.blog.rielcano.org/libia-negro-sobre-negro/>; última consulta 15/03/2017).

Pérez Bocanegra, C., “El resurgir de la extrema derecha en Europa”, *Blog del Real Instituto Elcano*, 23 de junio de 2016 (disponible en <http://www.blog.rielcano.org/resurgir-la-extrema-derecha-europa/>; última consulta 19.04.2017).

UNHCR Mid-Year trends 2016. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees. (Disponible en: http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/58aa8f247/mid-year-trends-june-2016.html#_ga=1.197557487.1910263252.1491239777; última consulta 3/4/2017).

Talal, E. H. B. “Europa y el futuro de la política internacional sobre los refugiados”, *Migraciones forzadas*, n. 51, 2016, pp. 78-80 (disponible en: <http://www.fmreview.org/es/destino-europa.html>; última consulta 3/4/2017).

Unión Europea, “La Unión Europea, Premio Nobel de la Paz 2012”, 2012 (disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2010-today/2012/eu-nobel_es; última consulta 10.04.2017).

Unión Europea, “La Unión Europea y la crisis de refugiados”, julio de 2016 (disponible en <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/es/>; última consulta 15.04.2017).

Unión Europea, “Ayuda humanitaria y protección civil”, *Temas de la Unión Europea* (disponible en https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_es; última consulta 12.04.2017).

Unión Europea, “La economía”, *Información básica sobre la Unión Europea. Hechos y cifras* (disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_es; última consulta 15.04.2017).

Artículos de prensa

Carbajosa, A. “Amnistía Internacional acusa a la UE de ignorar a los refugiados sirios”, *El País*, 13 de diciembre de 2013 (disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/13/actualidad/1386929676_729946.html; última consulta 04/04/2017).

Carbajosa, A., “Segunda vida siria en Suecia”, *El País*, 15 de enero de 2014 (disponible en: http://elpais.com/elpais/2014/01/14/eps/1389715700_147637.html; última consulta 11.04.2017).

Carrión, F. “Solo uno de los seis países de la Primavera árabe es democrático”, *El Mundo*, 15 de marzo de 2016 (disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/03/15/56e6e72b22601d98338b460c.html>; última consulta 28/03/2017)

Efe, “La Policía húngara usa gas pimienta contra los refugiados para impedir su entrada”, *El Diario*, 16 de septiembre de 2015 (disponible en http://www.eldiario.es/desalambre/Policia-hungara-pimienta-refugiados-entrada_0_431507477.html; última consulta 10.04.2017).

Eldiario.es, “VIDEO: Una periodista húngara, a patadas con los refugiados”, *El Diario*, 8 de septiembre de 2015 (disponible en: http://www.eldiario.es/rastreador/VIDEO-periodista-hungara-patadas-refugiados_6_428767152.html; última consulta 10.04.2017).

Hurtado, L.M. “Fundador del Ejército Libre de Siria: ‘Occidente nos fuerza a elegir entre Asad y el IS’”, *El Mundo*, 11 de enero de 2016 (disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/01/11/569284e3e2704eee0a8b460f.html>; última consulta 04/04/2017).

Meneses, R. “Ben Ali huye de Túnez mientras el Ejército toma el control”, *El Mundo*, 14 de enero de 2011 (disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/01/14/internacional/1295027294.html>; última consulta 04/04/2017)

Redacción, “Un tribunal de Lesbos da la razón a un refugiado sirio y declara Turquía ‘país no seguro’”, *La Vanguardia*, 24 de mayo de 2016 (disponible en <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160524/402009575324/turquia-pais-no-seguro-refugiado-sirio.html>; última consulta 20.04.2017).

Reuters, “Hungary builds new high-tech border fence – with few migrants in sight”, *Business Insider*, 2 de marzo de 2017 (disponible en: <http://uk.businessinsider.com/hungary-builds-new-high-tech-border-fence-with-few-migrants-in-sight-2017-3>; última consulta 10.04.2017).

Reuters in New York, “Russia and China veto UN resolution to impose sanctions on Syria”, *The Guardian*, 1 de marzo de 2017 (disponible en <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/01/russia-and-china-veto-un-resolution-to-impose-sanctions-on-syria>; última consulta 20.04.2017).

Rodríguez-Pina, G. “El joven mártir que cambió el destino de un país”, *El País*, 15 de enero de 2011 (disponible en: http://elpais.com/diario/2011/01/15/internacional/1295046005_850215.html; última consulta 04/04/2017).

Anexos

Anexo I: Estados que no son parte de la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 ni del Protocolo de 1967.

Estados <i>no</i> parte de la Convención de 1951 ni del Protocolo de 1967	
Andorra	Malasia
Arabia Saudí	Maldivas
Bahréin	Mauricio
Bangladés	Mongolia
Barbados	Myanmar
Brunéi	Nepal
Bután	Omán
Comoras	Pakistán
Corea del Norte	Palaos
Emiratos Árabes Unidos	Qatar
Estados Federados de Micronesia	San Marino
Granada	Santa Lucía
Guyana	Singapur
India	Siria
Indonesia	Sri Lanka
Irak	Tailandia
Jordania	Taiwán
Kuwait	Tonga
Laos	Uzbekistán
Líbano	Vanuatu
Libia	Vietnam

Anexo II: Miembros de la Coalición Internacional contra el Daesh.

MIEMBROS DE LA COALICIÓN INTERNACIONAL CONTRA EL ESTADO ISLÁMICO	
África	Egipto, Libia, Marruecos, Nigeria, Somalia, Túnez
América	Canadá, Estados Unidos, Panamá
Asía-Pacífico	Afganistán, Australia, Corea del Sur, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Taiwán
Europa	Albania, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía, Serbia, Suecia, Turquía, Ucrania
Oriente Medio	Bahréin, Irak, Jordania, Kuwait, Qatar
Organizaciones Internacionales	Liga Árabe, Unión Europea, INTERPOL

Anexo III: Régimen europeo de reubicación de refugiados.

Estados miembros	Cuota
Alemania	18,42 %
Austria	2,62 %
Bélgica	2,91 %
Bulgaria	1,25 %
Chipre	0,39 %
Croacia	1,73 %
Eslovaquia	1,78 %
Eslovenia	1,15 %
España	9,10 %
Estonia	1,76 %
Finlandia	1,72 %
Francia	14,17 %
Grecia	1,90 %
Hungría	1,79 %
Italia	11,84 %
Letonia	1,21 %
Lituania	1,16 %
Luxemburgo	0,85 %
Malta	0,69 %
Países Bajos	4,35 %
Polonia	5,64 %
Portugal	3,89 %
República Checa	2,98 %
Rumanía	3,75 %
Suecia	2,92 %