



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

La crisis migratoria en Europa

Estudiante: Alejandra de Onís Romero-Requejo

Director: Emilio José González González

Madrid, abril 2019

La crisis migratoria en Europa

Resumen

Las migraciones desde distintos países a Europa ha sido un fenómeno muy común durante las últimas décadas. Este continuo flujo de migrantes ha tenido lugar por causas muy diversas – políticas, socioeconómicas, familiares, culturales o bélicas- y por distintos medios. No obstante, la reciente Crisis de Refugiados en 2015 a raíz de la guerra en Siria no ha hecho más que agravar la intensidad de este flujo, poniendo a Europa en una situación muy comprometida.

El objetivo de este trabajo es el de analizar las tendencias y volúmenes de los nuevos flujos de refugiados dentro de los países europeos, así como las vías de acceso y el alcance de esta crisis humanitaria. Al mismo tiempo, se tratará de examinar la efectividad de la normativa comunitaria europea en materia de asilo y protección internacional para refugiados, así como las posturas de los distintos Estados y la gestión que se ha llevado a cabo para solventar esta crisis. Se profundizará en las crecientes tensiones intraeuropeas causadas por esta delicada situación, y la contradicción entre valores y respeto a la normativa comunitaria frente a los intereses nacionales y las temidas consecuencias de esta crisis. Finalmente, se realizará un estudio en profundidad sobre la necesidad de inmigración en la UE por los problemas de envejecimiento poblacional. Por lo tanto, este trabajo busca dar una valoración objetiva sobre las medidas adoptadas por la UE para hacer frente a este problema, así como considerar las distintas alternativas para solucionar la crisis en una unión económica de Estados en la que la cooperación para administrar de manera conjunta el flujo de migrantes es crucial.

Palabras clave: Migraciones, Europa, Crisis, Estados, Política, Flujos.

Abstract

Migrations from different countries to Europe have been a very common phenomenon in recent decades. This continuous flow of migrants has taken place for a variety of reasons - political, socio-economic, familiar, cultural or warlike - and by different means. However, the recent Refugee Crisis in 2015 following the war in Syria has only aggravated the intensity of this flow, leading Europe to a very compromised situation.

The aim of this paper is to analyze the trends and volumes of new refugee flows within European countries, as well as the access routes and the scope of this humanitarian crisis. At the same time, it will question the effectiveness of European Community legislation on asylum and international protection for refugees, as well as the positions of the different States and the management that has been carried out to solve this crisis. The growing intra-European tensions caused by this delicate situation will be deepened due to the contradiction between values and respect for community regulations in the face of national interests and the feared consequences of this crisis. Finally, an in-depth study will be carried out on the need for immigration into the EU due to the problems of an ageing population. Therefore, this work seeks to give an objective assessment of the measures adopted by the EU to deal with this problem, as well as to consider the different alternatives for solving the crisis in an economic union of States in which cooperation to jointly manage the flow of migrants is crucial.

Key words: Migrations, Europe, Crisis, States, Politics, Flows.

ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

UE – Unión Europea

TFUE – Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

NU – Naciones Unidas

SECA – Sistema Europeo Común de Asilo

ONU – Organización de las Naciones Unidas

DUDH – Declaración Universal de los Derechos Humanos

AOD – Ayuda Oficial al desarrollo

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ÍNDICE

1. Introducción.....	6
2. Finalidad y motivos.....	8
3. Objetivos y preguntas.....	10
4. Metodología.....	11
5. Marco teórico.....	12
1. Terminología: Refugiado y migrante.....	12
2. Marco jurídico.....	13
a) Sistema internacional de protección de los refugiados.....	13
b) Normativa europea.....	15
i. Desarrollo legislativo	15
ii. TFUE y Directivas.....	16
6. Análisis y discusión.....	20
1. Crisis de Refugiados.....	20
a. ¿De qué países vienen los refugiados?.....	20
b. Países europeos más afectados.....	21
c. Crisis humanitaria y migración ilegal.....	22
2. Europa.....	24
a. Necesidad de migración.....	24
b. Problemas con la normativa existente	26
i. Solicitudes de asilo: SECA y Sistema de Dublín.....	26
c. La respuesta de Europa	27
i. Agenda Europea de Migración 2015	27
ii. Incumplimiento de cuotas	30
iii. Acuerdo con Turquía.....	31
iv. Posturas encontradas: Alemania contra Estados miembro.....	32
3. Europa en tela de juicio	33
7. Conclusiones y propuestas	36
8. Anexo.....	38
9. Bibliografía.....	39

1. Introducción

Los movimientos migratorios internacionales son desplazamientos humanos que vienen originados por distintos motivos: causas socioeconómicas, políticas, culturales, familiares, bélicas o catástrofes naturales. Estos movimientos proceden de distintos puntos y se dirigen hacia destinos diferentes según cada caso particular. Pueden darse en tres formas distintas según el alcance de la travesía: se puede tratar de movimientos internacionales con viajes más largos y con destinos en países de otras regiones, movimientos regionales a países vecinos -que pueden servir como puntos de tránsito-, y en último lugar movimientos domésticos a lugares más seguros dentro del propio país de origen. Por lo tanto, dentro del concepto “movimiento migratorio” se engloban una multiplicidad de opciones, como puede ser el caso de trabajadores en busca de mejores puestos fuera de sus fronteras, personas jubiladas que trasladan su lugar de residencia, y también el caso de población desplazada o refugiada. La clave para abordar esta cuestión es diferenciar el motivo de la migración, ya que va a determinar si se trata de un refugiado por razones de fuerza mayor como conflicto, violencia o persecución, o un migrante por factores socioeconómicos. Esto va a definir el trato jurídico que debe recibir el civil en el país de destino, por lo que existen muchos intereses políticos en juego para confundir ambas categorías y cuestionar así el derecho a la protección internacional.

A pesar de que las migraciones han sido un fenómeno que ha existido a lo largo de toda la historia de la humanidad, nunca los movimientos se habían dado a tan gran escala. En la actualidad, este movimiento se ha visto intensificado por el auge de la globalización y la mejora de los medios de comunicación que han posibilitado una mayor movilidad mundial. Este factor, sumado al estallido de nuevos conflictos y el agravamiento de los ya existentes ha desencadenado un flujo sin precedentes de refugiados hacia las fronteras europeas que ha desembocado en una grave crisis. La región europea se ha visto afectada por las llegadas en masa de miles de civiles sirios huyendo de la guerra, que se tornó mucho más intensa y violenta. Además, este flujo fue intensificado por otras guerras como la de Irak, Sudán o Afganistán que hicieron que el 2015 se convirtiese en el peor año en cuanto a desplazamientos forzados de la población civil desde mediados de los noventa.

Han pasado tan solo 3 años desde las impactantes imágenes de Aylan Kurdi, niño sirio de origen kurdo que con tan solo 3 años fue encontrado ahogado en las playas de Turquía. Fue entonces cuando el 2 de septiembre de 2015 estas duras imágenes conmocionaron al mundo entero y pusieron de manifiesto la grave crisis humanitaria a la que nos enfrentábamos. De hecho, se puede decir que la Unión Europea se ha enfrentado a la peor Crisis de Refugiados desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Realojar el elevado número de refugiados se ha convertido en uno de los mayores desafíos del siglo veintiuno. En el año 2017 el número de migrantes alcanzó los 258 millones, es decir 173 millones más que en el año 2000, representando un stock migratorio del 3.4% como porcentaje de la población global (Stroud, Jones, & Brien, 2018). Pero, el número de migrantes que han sido desplazados por supuestos de fuerza mayor como refugiados ha alcanzado un récord histórico. Según el informe de Desplazamientos forzados en 2017 publicado por la Agencia de la ONU para los Refugiados, el número de personas forzosamente desplazadas ha aumentado en 2.9 millones en el año 2017 con respecto al año anterior, quedando el balance a final de año en 68.5 millones de personas desplazadas por conflicto, violencia y persecución (UNHCR, 2018). Aproximadamente un 10% del stock migratorio o 25.9 millones de personas son refugiados en búsqueda de asilo, de los cuales un 30% se encuentran acogidos en los países de ingresos más bajos. El total de personas en desplazamiento forzoso excede los 66 millones de personas, y alrededor de 40,3 millones siguen residiendo en sus países de origen (Stroud, Jones, & Brien, 2018).

En definitiva, la situación tras la guerra en Siria se volvió insostenible, y lejos de estar controlada la gestión que se llevo a cabo en la Unión Europea deja mucho que desear. Lo que en un principio se planteaba como campos de refugiados temporales se han convertido en alojamientos a largo plazo con muy pocas esperanzas de mejora. Los sistemas económicos nacionales han experimentado una presión que está propiciando el auge de populismos por Europa a la par que se van fracturando las sociedades. Se pone de manifiesto una política de migración y asilo europea incompleta, incoherente, disfuncional y restrictiva. Los incumplimientos de cuotas han sido recurrentes y la falta de cooperación por parte de los Estados miembro de la UE ha sido visible. Por lo que, a día de hoy, se denota que todavía queda un largo recorrido para lograr una política solida, común y eficaz en esta materia, que rijan una Unión Europea unida y comprometida.

2. Finalidad y motivos

El auge migratorio tan pronunciado que ha tenido lugar en los últimos años y que ha desembocado en una crisis migratoria a las puertas de Europa se debe a mayoritariamente a los refugiados que han venido huyendo de la guerra en Siria. El estallido de nuevos conflictos en el panorama internacional y el agravamiento de los ya existentes, han hecho que el número de refugiados en busca de protección europea se haya disparado llegando a una situación insostenible para el continente, dando paso a una de las mayores crisis humanitarias de la historia reciente.

A pesar de que la migración puede resultar muy beneficiosa tanto en términos económicos como en términos demográficos para Europa -un continente con una población envejecida y que no garantiza el relevo generacional- parece que los refugiados no son bienvenidos en muchos países. Esta es una gran paradoja puesto que la solución a muchos de los problemas futuros tanto demográficos como económicos que ya se están anticipando en todo Europa pasa por la aceptación de unos niveles mayores de migración. Sin embargo, la realidad ha sido otra muy distinta. Los Estados han tratado de evadir la normativa comunitaria y confundir las categorías de migrantes y refugiados, ya que según el civil obtenga un estatus u otro el Estado tiene unas obligaciones completamente distintas. En el caso de que sea reconocido como refugiado, este tendrá derecho a una protección internacional y a una serie de derechos en el país en cuestión, mientras que si la solicitud es denegada el gobierno puede devolverle a su país de origen o a otro país seguro que haya atravesado.

La gestión de la crisis de refugiados ha dado lugar a posturas enfrentadas: aquellos países que apostaban por un reparto equitativo y una solución equilibrada con la cooperación de todos los Estados miembro, y aquellos que cerraron sus fronteras y “pasaron la patata caliente” a otros. Europa se encontró en una encrucijada ya que se hizo latente un problema institucional grave, una estructura jurídica insuficiente, y unos mecanismos europeos en materia de asilo frágiles e incompletos. La gestión que el viejo continente ha llevado a cabo para solventar esta crisis ha sido altamente criticada y ha generado opiniones muy desfavorables, dando lugar a un intenso debate sobre solidaridad y responsabilidad entre los Estados miembros.

En un momento complicado para la Unión Europea en el que sufre una crisis de integridad, confianza e identidad, esta situación no ofrece soluciones fáciles ni tiene una respuesta sencilla. Por lo que, el presente trabajo se va a centrar en analizar la normativa europea en esta materia, así como la actuación de los distintos Estados y el recurrente rechazo a los refugiados a pesar de la tendencia demográfica de la UE.

3. Objetivos y preguntas

El objetivo general de este trabajo es el de analizar la crisis migratoria que ha sufrido la Unión Europea desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.

- ❖ **Objetivo 1:** Más concretamente se va a tratar de analizar la normativa aplicable a los refugiados de guerra sirios para dilucidar quién tiene la razón, si aquellos que iniciaron un reparto de refugiados entre países europeos -Alemania- o aquellos Estados europeos que se negaron a acoger refugiados en sus países. Existen motivaciones suficientes para que los Estados traten de evadir la normativa comunitaria y confundan las categorías de migrantes y refugiados, ya que según el civil obtenga un estatus u otro el Estado tiene unas obligaciones completamente distintas. Por lo que, se va a tratar de examinar desde un punto de vista jurídico si se aplicó la ley correctamente o si, por el contrario, los mecanismos europeos en materia de asilo son frágiles e incompletos.

- ❖ **Objetivo 2:** Se va a realizar un análisis sobre la necesidad europea de migración y el rechazo a los refugiados sirios a pesar de que la superación de los problemas relacionados con el envejecimiento en la UE pasa por aumentar el número de inmigrantes.

- ❖ **Objetivo 3:** También se va a estudiar la solidez de la Unión Europea que se ha visto en tela de juicio dada la discusión política y la tensión que se han generado a raíz de este problema desde un punto de vista lo más objetivo posible, sin entrar en valoraciones morales.

4. Metodología

Para realizar este trabajo de investigación se han empleado diversas fuentes con el fin de obtener una visión global y lo más precisa posible de la crisis de refugiados.

En un primer momento se han planteado las preguntas de investigación y los objetivos del trabajo para posteriormente abordar las cuestiones desde la literatura. Se han tratado a fondo la normativa internacional en materia de refugiados desde su inicio, así como el desarrollo legislativo europeo y sus directrices más recientes en esta materia con el fin de discernir claramente dónde están las fallas de esta crisis según lo dispuesto en la normativa comunitaria. Una vez se ha analizado el marco jurídico, se han accedido a numerosos artículos e informes oficiales de organizaciones como ACNUR o la UE para obtener estadísticas oficiales y lo más rigurosas posibles y poder obtener una visión clara de la magnitud del problema. Finalmente, se han empleado diversos artículos de opinión y ensayos de expertos en la materia donde se exponen las deficiencias de la Unión Europea como organización y se evalúa su actuación con respecto a la gestión llevada a cabo.

5. Marco teórico

1. Introducción a la terminología: refugiados y migrantes

Para abordar correctamente la cuestión de la crisis migratoria en Europa es necesario diferenciar correctamente entre migrantes y refugiados. Se hace imprescindible delimitar las diferencias ya que ambos términos se usan a diario en política y en los medios de comunicación de manera indistinta, y la condición que se le otorgue va a determinar el trato jurídico que reciba el civil.

En un primer lugar, la población refugiada es un término legal que se refiere a un colectivo concreto y delimitado por una serie de características establecidas por ley, y que en caso de cumplirse otorgan a la persona el derecho de una protección especial en el país de destino. La definición de población refugiada con mayor aceptación es la recogida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra en el año 1951.

“Un refugiado es aquel que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un 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 su 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”. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Art. 1A, 1951).

En segundo lugar, tenemos los migrantes. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- enfatiza en la importancia de esta distinción, y la explica de la siguiente manera:

“Los migrantes eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o por educación, reunificación familiar, o por otras razones. A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país de forma segura, los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno”. (ACNUR, 2019)

En el caso de los migrantes, los países aplicarán su propia legislación y emplearán los procedimientos internos establecidos en materia de inmigración. En el caso de los

refugiados serán aplicables las normas de asilo por las que el país tiene obligaciones determinadas, así como las leyes nacionales y las internacionales definidas en el derecho internacional por los acuerdos establecidos (Edwards, 2016). Y, si se denegase la solicitud de asilo, los gobiernos deben retornar al civil a su país de origen (Comision Europea, 2016).

2. Marco jurídico

a) Sistema internacional de protección de los refugiados

La figura de refugiado surge por primera vez en la historia en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de Ginebra, en el año 1951. Este estatuto fue elaborado como fundamento del derecho internacional de los refugiados tras la Segunda Guerra Mundial, y se aplicaba únicamente a aquellos europeos que sufrieron el conflicto antes de 1951. Fue entonces cuando, con el Protocolo de Nueva York en el año 1967, se suprimieron estas restricciones convirtiendo la condición de Refugiado en un concepto amplio y aplicable a más situaciones futuras. Además de la definición legal de refugiado, la Convención de Ginebra también establece que este colectivo no debe ser devuelto a su país de origen si teme ser perseguido. Asimismo, reconoce el carácter internacional de este problema cuya solución recae en la cooperación a nivel global de todos los países, recalcando la necesidad de distribuir la carga entre diferentes Estados. En la actualidad el Convenio de Ginebra cuenta únicamente con 142 países firmantes, que quedan vinculados y obligados a proteger a los refugiados en su territorio (ACNUR, Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, 2001). Aunque todos, signatarios o no, deben respetar el principio de no devolver a un civil a su lugar natal si existe temor de persecución.

Los individuos que huyen tienen derecho a buscar asilo y a solicitarlo, es decir, a buscar protección fuera de su propio país. Por lo tanto, un solicitante de asilo es aquella persona cuya solicitud de la condición de refugiado todavía no ha sido objeto de decisión, ya sea porque no se haya presentado la pertinente solicitud o porque todavía esté a la espera de una respuesta. Durante el periodo decisorio, el individuo no puede ser expulsado. Tras el correspondiente análisis, serán otorgados el estatuto de refugiado y consecuentemente el de beneficiario de una protección internacional aquellos que cumplan las condiciones estipuladas en la definición del Estatuto. Un matiz importante al respecto es que “una persona no se convierte en refugiado por el reconocimiento, sino que es reconocido

porque es un refugiado” (ACNUR, Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, 2001). Una vez reconocida su condición, el refugiado tiene una serie de derechos equivalentes a los de cualquier otro inmigrante en situación regular: derechos civiles fundamentales, derecho a un asilo seguro, libertad de pensamiento y circulación, derechos económicos y sociales -acceso a atención médica, al trabajo para adultos y a la educación para niños- (ACNUR, Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, 2001). En el caso de no obtener el estatus de refugiado, deberán abandonar el país pues no son merecedores de la protección internacional al no cumplir con los requisitos establecidos. Existen casos en los que se excluye al individuo de la protección internacional: siempre y cuando existan motivos fundados de que se haya cometido un delito de paz, un crimen de guerra o contra la humanidad, se haya cometido un delito grave antes de recibir la protección, suponga un peligro para la seguridad del Estado o sea culpable de actos contrarios a las Naciones Unidas (ACNUR, Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, 2001). No obstante, quedan fuera de la definición oficial de refugiado aquellas masas que simplemente huyen de un conflicto armado por miedo a perder la vida como es el caso de los civiles sirios, por lo que no se les debería conceder este estatus y la protección que se les atribuye a los refugiados. Fue entonces cuando la definición de refugiado ha sido ampliada por la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena:

“Además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”

(Conclusión Tercera, Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984).

De acuerdo a la Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, estas personas también necesitan una protección complementaria y temporal -durante el tiempo que dure el conflicto- y son sujetos de un estatuto jurídico oficial con derechos y obligaciones (ACNUR, Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, 2001). Entonces, como bien especifica ACNUR en su informe “International Protection Considerations with regard to people fleeing from the Syrian Arab Republic”, los civiles que vienen en masa desde Siria son un movimiento refugiado, donde la gran mayoría de solicitantes de asilo

tiene derecho a una protección internacional puesto que cumplen los requisitos estipulados por la definición de refugiado que ha sido ampliada (ACNUR, 2017). Partiendo de esta base, a día de hoy pueden solicitar la condición de refugiado aquellos civiles que a causa de un conflicto activo deban abandonar forzosamente su país de origen – como puede ser el caso de la guerra en Siria, el conflicto iraquí en Oriente Medio, o países africanos que estén actualmente en conflicto-. Por otro lado, también son sujetos de solicitud de esta condición aquellas personas que logren demostrar que son perseguidos por diversas causas como por su orientación sexual o por casos de violencia machista (ACNUR, 2019).

Sin embargo, la Guía sobre Derecho Internacional de los Refugiados de ACNUR deja a la libre disposición de los distintos Estados la incorporación de esta ampliación del concepto de refugiado a su legislación nacional o no. Esto implica que no en todos los territorios las personas que huyen de conflictos armados van a ser considerados refugiados, y se genera un vacío jurídico. Mientras que en África o América Latina las masas que huyen de una guerra son consideradas refugiados, según la normativa europea no lo son, generándose problemas para las víctimas de conflictos bélicos. Surgen así dos complicaciones: que se cumplan las características establecidas por ley para que el civil sea otorgado la condición de refugiado que pueden variar según el país, y por otro lado está la cuestión de que realmente reciban esta protección en el país llegada la hora.

b) Normativa europea

i. Desarrollo legislativo

Tras la introducción del concepto de refugiado en el Derecho Internacional como resultado de la Convención de Ginebra en 1951 y su Protocolo de 1967, las vías de reconocimiento del estatus de refugiado variaban considerablemente según la tradición jurídica del país puesto que la Convención no estipula unas condiciones específicas para los sistemas nacionales. Es por esto por lo que el Comité Ejecutivo de ACNUR estableció una serie de normas generales y mínimas, ya que los Estados no tienen la obligación de seguir un procedimiento concreto, pero sí la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo de forma justa y eficaz conforme a la Convención, así como de impedir la devolución (ACNUR, 2001). Además, alienta a que existan iniciativas regionales en materia de protección de los refugiados pero que estas normas se ajusten plenamente a las normas universales. También indica la importancia de aprobar leyes nacionales sobre

los refugiados basadas en normas internacionales con el fin de fortalecer el asilo y la protección. Los Estados signatarios también pueden escoger libremente si incluyen en la definición de refugiado aquellos que huyen de conflictos armados o no. La UE se acogió a lo dispuesto en la Convención de Ginebra, pero el tratamiento de los refugiados en la UE puede ser distinto en cada Estado puesto que estaba sujeto a la política nacional.

Fue entonces cuando se trató de armonizar las políticas nacionales a favor de una normativa europea común firmándose en 1990 el Convenio de Dublín, una ley de la UE que determina la forma de examinar y racionalizar las solicitudes de asilo según las circunstancias de acceso -a través del país por el que el individuo accede a la UE-. Pero no fue hasta el año 1999 con el Tratado de Ámsterdam cuando se establece en la UE el objetivo de crear un espacio común de libertad, seguridad y justicia en el que la materia referente a inmigración y asilo se convirtiese en una competencia compartida por todos los Estados miembro (Royo, 2019). Tras el Consejo Europeo de Tampere se crea en 1999 un Sistema Europeo Común de Asilo -SECA- para facilitar el acceso al procedimiento de asilo a aquellas personas que necesiten protección, para adoptar de forma más rápida y justa las decisiones, y para ofrecer condiciones dignas y aceptables a aquellos beneficiarios de protección internacional dentro de la UE (Un Sistema Europeo Común de Asilo , 2014). Las políticas de asilo se desarrollan en el TFUE y se establecen como materia común tras el Tratado de Lisboa firmado en el año 2007.

ii. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y Directivas

La base de la normativa europea común en materia de asilo y protección internacional de los refugiados queda recogida en el artículo 78 del TFUE:

“La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes” (Art 78.1 TFUE).

“El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya:

a) un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión

b) un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección

c) un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva

d) procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria

e) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria

f) normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria

g) la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal”

(Art 78.2 TFUE).

“Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo” (Art 78.3 TFUE).

Entonces, en la actualidad, como bien se indica en el artículo 78, la concesión o no de la condición de refugiado está sujeta a la definición que la UE haya adoptado como

refugiado, pues tras el Tratado de Ámsterdam las políticas nacionales en materia de asilo e inmigración quedan subordinadas a la normativa europea.

La directiva del Parlamento Europeo y del Consejo del 13 diciembre 2011 establece que una persona beneficiaria de protección internacional en un Estado miembro de la UE será aquella a la que se le haya concedido el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria. La Unión Europea se acoge a lo dispuesto en la Convención de Ginebra, y como bien se indica en la misma directiva, la UE únicamente contempla casos de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a un grupo social como en la Convención de Ginebra. Pero no contempla a las masas que huyen de conflictos armados, por lo que los civiles que huyen de la guerra siria no están comprendidos de la categoría de refugiados. En el caso de la UE, lo más correcto jurídicamente hablando sería decir que son personas con derecho a una protección subsidiaria, puesto que no reúnen los requisitos para ser refugiado, pero si existen motivos fundados de que si regresase a su país de origen sufriría daños graves contemplados en el artículo 15:

“Constituirán daños graves:

c) las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno” (Requisitos para obtener la protección subsidiaria, Art. 15 c Directiva 2011/92/UE).

Los derechos que se conceden por poseer el estatuto de refugiado o ser beneficiario de protección subsidiaria se hacen extensibles a los miembros de la familia y son los siguientes:

- Derecho a no ser expulsados
- Derecho a ser informados en una lengua que los beneficiarios comprendan
- Derecho a un permiso de residencia de 3 años y renovable para los refugiados y de un año renovable para los beneficiarios de una protección subsidiaria
- Derecho a circular dentro del país y derecho a viajar fuera del país
- Derecho a poder ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena

- El acceso al sistema educativo para los niños y a los cursos de reciclaje profesional para adultos
 - El acceso a la atención médica y a cualquier otra forma de asistencia necesaria para las categorías con necesidades específicas
 - El acceso a un alojamiento adecuado
 - El acceso a los programas que facilitan la integración en la sociedad de acogida y a los que facilitan el regreso voluntario a su país de origen
- (Directiva 2001/83/CE).

En resumen, aunque el Derecho Internacional haya ampliado la definición de refugiado incluyendo las masas que huyen de conflictos bélicos, en el caso de la UE prima la normativa europea sobre la internacional y se impone a todos los Estados miembro puesto que es materia común y compartida. Entonces, la forma más adecuada de referirnos a ellos sería personas con derecho a protección subsidiaria siempre y cuando no hayan cometido crímenes de guerra, contra la humanidad o contra la paz, crímenes graves de derecho común o actos contrarios a los principios de la ONU. Como beneficiarios de una protección subsidiaria, tienen un estatus jurídico oficial con unos derechos y obligaciones de forma temporal hasta ser devueltos cuando el conflicto finalice en su país de origen.

6. Análisis y discusión

1. Crisis de Refugiados

La Crisis Migratoria en Europa ha sido una situación humanitaria crítica a la que se enfrentaron los Estados miembros de la UE desde el año 2015 debido al aumento descontrolado de refugiados y solicitantes de asilo que ha llevado a Europa a una de las peores crisis humanitarias de su historia reciente. El agravamiento de la guerra en Siria ha obligado a miles de civiles a huir masivamente del terror de la guerra en su país natal. Dos de cada tres sirios se han visto forzados a huir por el conflicto armado (Sanahuja, 2016), con una parte importante de este flujo poniendo rumbo a la UE. Además, este flujo fue intensificado por otras guerras como la de Irak, Sudán o Afganistán que hicieron que el 2015 se convirtiese en el peor año en cuanto a desplazamientos forzados de la población civil desde mediados de los noventa (Sanahuja, 2016). Los desplazamientos en masa supusieron agolpamientos humanitarios a las puertas de Europa, un desbordamiento absoluto de las instituciones y mecanismos europeos en materia de asilo y una grave crisis humanitaria.

a. ¿De qué países vienen los refugiados?

Existen numerosos conflictos en curso por todo el mundo que generan flujos descontrolados de refugiados, pero más de dos tercios -o lo que es lo mismo, el 68%- de los refugiados provienen de tan solo 5 países (UNHCR, 2018). En el caso de la crisis de refugiados en Europa, los desplazamientos en masa que más han afectado a la región provienen de Siria -origen de aproximadamente 6.3 millones de refugiados-. Además, este flujo se ha intensificado por otras guerras como Afganistán, Sudán o Somalia.

Tabla: Países de origen de un mayor número de refugiados

ORIGEN	REFUGIADOS
Siria	6.3 millones
Afganistán	2.6 millones
Sudán	2.4 millones
Myanmar	1.2 millones
Somalia	986,400

Fuente: ACNUR, Forced Displacements, 2017.

Hay que tener en cuenta en el estudio de este fenómeno que no todos los movimientos migratorios son internacionales. Existen personas desplazadas internamente dentro de un mismo país que representan movimientos domésticos. De acuerdo al Observatorio de Desplazamiento Interno – IDCM- en el año 2016 hubo 31,1 millones de nuevos casos de desplazamientos internos como consecuencia de conflictos, violencia interna y desastres naturales. Esto equivaldría a una persona obligada a dejar su casa cada segundo (IDCM, 2017). El problema es que las migraciones domésticas no son consideradas ni contabilizadas en el ámbito internacional por la limitada capacidad que se tiene de contrastar la realidad de estas situaciones y porque se consideran causas menos dramáticas ya que los movimientos son internos.

b. Países europeos más afectados

En el año 2015, el total de solicitantes de asilo según datos proporcionados por la UE se estima en 1,26 millones de personas, es decir, mucho más del doble que en el año anterior (Eurostat, 2016). La gran mayoría de los flujos se dirigían hacia Alemania o los países nórdicos. Hungría, Suecia y Austria se convirtieron en los países con mayor ratio de solicitantes de asilo respecto a su población (Sanahuja, 2016). De hecho, el 75% de las solicitudes de asilo se han registrado únicamente en cinco Estados de la UE: Alemania, Hungría, Suecia, Austria e Italia (Comision Europea, 2016).

Gráfico: Países de la UE con mayor número de decisiones favorables asilo en 2017

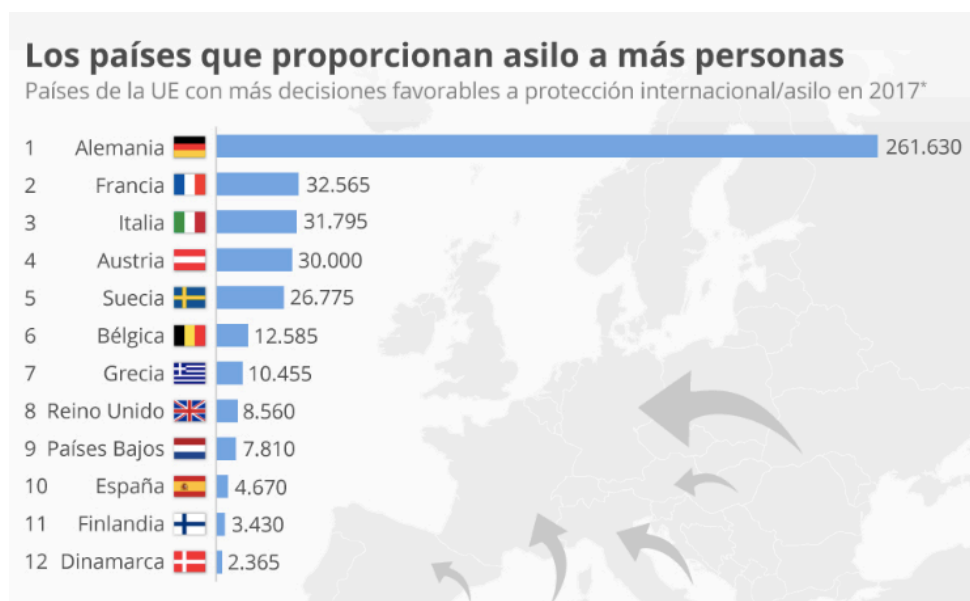


Gráfico obtenido de Eurostat, 2017.

Alemania es el único país europeo que se encuentra en la lista de los diez primeros países de refugiados, con un total casi de 700.000 personas de nacionalidad siria viviendo en el país a fecha de diciembre 2017 (Stroud, Jones, & Brien, 2018). Sin embargo, aunque la política europea este repleta de debate migratorio, la realidad es que la proporción de inmigrantes como porcentaje de población nativa está muy por debajo del de otros países del mundo. Países como Turquía o el Líbano acogen un número de refugiados diez veces mayor que el de toda Europa (Royo, 2019).

c. Crisis humanitaria y migración ilegal

El auge del número de refugiados en busca de una vía de escape ha propiciado la migración ilegal, así como la explotación humana y el tráfico de personas, fomentando un negocio que genera unos beneficios de más de \$150 millones cada año (Stroud, Jones, & Brien, 2018). La falta de vías regulares para emigrar hasta Europa hace que la mayoría no tenga más remedio que recurrir a las vías irregulares, siendo estas las más empleadas por refugiados. Actualmente, la migración irregular es uno de los mayores desafíos humanos, políticos y legales. Una gran parte de las migraciones desembocan en situaciones de irregularidad e indocumentación dejando a los individuos en posiciones vulnerables, ya que carecen del estatus legal que les garantiza protección. La realidad es que es muy complicado para la mayoría de los individuos migrar hacia Europa siguiendo la vía legal, por lo que se ven obligados a recurrir a la ayuda de mafias. Ante esta nueva situación, se ha desarrollado un sistema de esclavitud moderna a través del cual las personas son sometidas y explotadas, quedando desprotegidas y sin ningún recurso legal al que ampararse. Según el informe *Global Estimates of Modern Slavery* elaborado por la Organización Internacional del Trabajo y Walk Free Foundation, en el año 2016 existían 40.3 millones de personas en situaciones de esclavitud moderna. Este es el nuevo foco de tragedias humanitarias actual.

Las rutas de acceso a Europa son bien por el mar Mediterráneo, o bien por tierra a través de Oriente medio y Turquía.

Mapa: Rutas de acceso a Europa



Mapa obtenido de ACNUR, 2016.

Un tema de gran peso en la actualidad es la peligrosidad de estas rutas de migración irregular, donde en muchos casos los migrantes mueren ahogados durante el trayecto -en ocasiones incluso de forma intencionada si los traficantes corren riesgo de ser descubiertos-. Se exponen al tráfico humano y a la posibilidad de explotación durante la travesía, puesto que es muy fácil cruzar la fina línea con el tráfico humano: la explotación a través de la fuerza, el fraude y el engaño (Stroud, Jones, & Brien, 2018). Es común que los migrantes corran el riesgo de ser maltratados, malnutridos, violados sexualmente o explotados. Se trata de un abuso que sucede porque los migrantes no tienen alternativas económicas en sus países de origen, ni tampoco cuentan con la protección legal en los países de destino. En el caso de los refugiados, alrededor del 66% de los refugiados no puede volver a su país de origen, lo cual implica que las situaciones de irregularidad se tornan en una forma de vida a largo plazo en lugar de ser una situación temporal (Stroud, Jones, & Brien, 2018). De hecho, alrededor del 60% de los refugiados registrados viven en escenarios urbanos que se han instalado alrededor de la población local, aunque sin acceso a servicios básicos ni a empleo. (Stroud, Jones, & Brien, 2018).

El tráfico humano es una violación de los Derechos Humanos, y se convierte en un deber de protección del país destino por lo que no se pueden devolver a su origen si existe riesgo de que vuelvan a ser explotados por mafias. La Agenda de la ONU 2030 para en

Desarrollo Sostenible reconoce la importancia de velar por una migración segura, y la necesidad de instaurar mecanismos para “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (Art 10.7 de la Agenda SDG).

2. Europa

a. Necesidad de inmigración

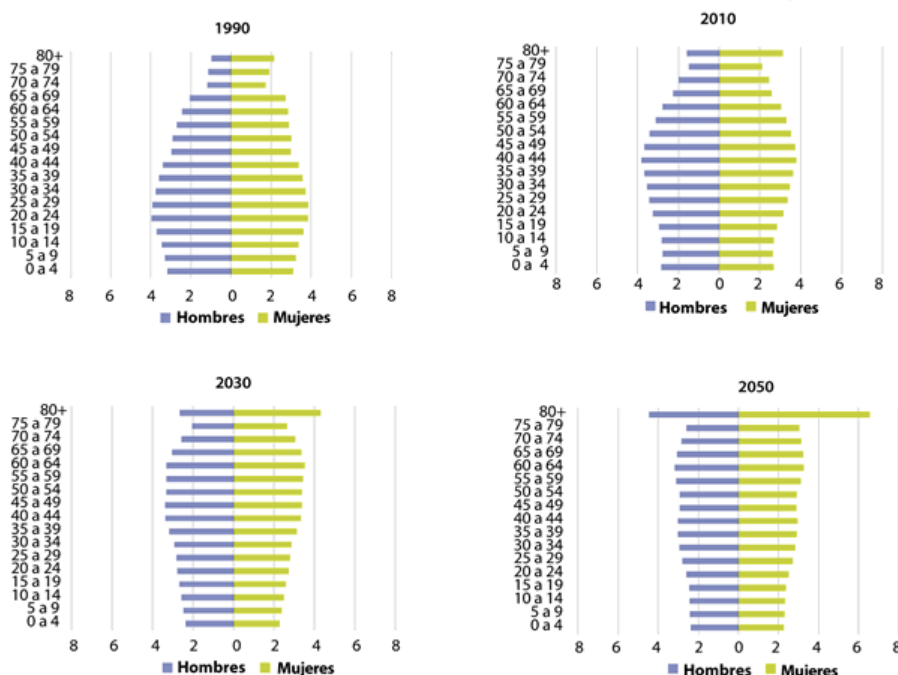
A medida que los países envejecen es de esperar que la necesidad de inmigración para aliviar la carga económica y garantizar el reemplazo generacional sea más significativa. A pesar de que la solución de muchos problemas en Europa pasa por los beneficios económicos y demográficos de la inmigración, el rechazo a ella es sistemático. La actitud pública frente a la inmigración en los países con las menores tasas de fertilidad es muy negativa, e incluso son de los que más se oponen a la migración. La inmigración se asocia con mayor oferta de capital humano, y por lo tanto peores salarios y tasas de desempleo más altas, generando opiniones muy negativas al respecto y un rechazo contundente por parte de la población.

El impacto económico de la migración en el largo plazo aumenta el PIB de un país, genera prosperidad en términos agregados, per cápita y por trabajador. El crecimiento agregado de la economía es superior con inmigración que sin ella. Esto se puede comprobar sobretodo en los países de Europa meridional, donde sus economías serían entre un 20% y un 30% más bajas en ausencia de migración en el periodo 1990-2014 (Goldin, Pitt, Nabarro, & Boyle, 2018). Sin embargo, el verdadero dilema es que los efectos distributivos asociados a la migración suelen ser desiguales: el efecto que se genera en los salarios suele ser más negativo y evidente entre los trabajos menos cualificados. Otra área de debate son los costes fiscales de la migración, que preocupan seriamente a los contribuyentes. Según se ha comprobado en el informe Citi GPS, los efectos fiscales de la migración son positivos en el largo plazo, pero con efectos negativos, localizados y pequeños en el corto. Sin embargo, estos costes generados son compensados con creces con la contribución a lo largo de los años, sobretodo en esas economías con poblaciones envejecidas como es el caso de Europa. Además, si se trata de un tipo de migración más cualificada y dinámica, los migrantes pueden colaborar en desarrollos tecnológicos y científicos a la par que enriquecen culturalmente el país de acogida. En numerosos países existen políticas migratorias que limitan el acceso de individuos cualificados con el fin

de proteger laboralmente sectores y a la población nativa, lo cual perjudica el desarrollo del propio país y propicia el desarrollo de industrias más competitivas en el exterior (Goldin, Pitt, Nabarro, & Boyle, 2018). Por lo tanto, en materia económica, la migración siempre que esté regulada es beneficiosa para los países receptores porque cubren vacíos laborales de vital necesidad, enriquecen la sociedad, complementan el capital humano nativo, pagan impuestos y contribuyen a la seguridad social. Por esto, es la labor de los gobiernos la elaboración de políticas que minimicen el impacto sesgado con el fin de promover una actitud más positiva en torno a la migración.

La migración internacional también contribuye al crecimiento y a la estabilidad demográfica. En el caso particular de Europa existe una necesidad real de revertir el declive poblacional de los países. Los Estados miembros de la UE tienden a presentar pirámides poblacionales regresivas, con forma de bulbo. Esta estructura se explica por tasas de natalidad muy bajas que han descendido rápidamente, y por tasas de mortalidad muy controladas y una mayor esperanza de vida por mejoras en la sanidad y calidad de vida. Se trata de poblaciones muy envejecidas, cuyo principal problema es que no se garantiza el relevo generacional.

Gráficos: Proyecciones de evolución poblacional en Europa entre 1990-2050.



Gráficos obtenidos Eurostat, 2016.

Ni la continuación de la corriente actual de inmigración es suficiente para compensar el declive poblacional del territorio. Aunque el saldo neto migratorio sea positivo, no puede invertir o detener el envejecimiento generalizado de la población. Y, sin migración alguna, la disminución de la población sería mucho más acentuada y pronta. (Kobler, Lattes, & Hovy, 2017). Los migrantes económicos suelen estar en edad laboral y ser más jóvenes que los residentes de países receptores. Por esto, la migración va a desempeñar un rol esencial para ralentizar esta transición y así aliviar la carga de los sistemas de asistencia y seguridad social.

Este discurso referente a los beneficios tanto económicos como demográficos ha sido uno de los más empleados para defender la necesidad de aceptar mayores niveles de migración, sobretodo en el discurso alemán para favorecer las cuotas de refugiados.

b. Problemas con la normativa existente

i. Solicitudes de asilo: SECA y Sistema de Dublín

Junto con la figura de refugiado nacen de la mano dos nuevos conceptos: los solicitantes de asilo y el derecho de asilo. El Reglamento de Dublín es la legislación en vigor de la UE para examinar y racionalizar las solicitudes de asilo por parte de los refugiados, el cual establece que la responsabilidad de examinar las solicitudes recae en el Estado miembro por el que haya entrado el refugiado. Esta normativa muestra numerosas deficiencias en sí misma, puesto que implica que la responsabilidad para la gestión de fronteras exteriores recae sobre los países “de primera línea” de la UE -España, Italia, Malta y Grecia-. Dada la responsabilidad que se le atribuye al Estado en el que la persona ingresa por primera vez se está contradiciendo el principio de solidaridad y “burden sharing” por el que se rige la política de migración y asilo europea. Ser registrado en el primer país de llegada supone no poder solicitar asilo en otro Estado miembro. Los países localizados en el exterior se ven expuestos a una doble presión: por un lado, deben mantener un control de la inmigración y gestionarla efectivamente, y por otro deben respetar los derechos humanos de los civiles que llegan a sus puertas puesto que la UE sostiene unos elevados estándares éticos y normativos que, si se incumplen, pueden perjudicar gravemente la reputación de la comunidad (Sanahuja, 2016). Si bien es cierto que una gran parte de los movimientos migratorios tienen por destino países en el centro y en el norte de Europa, los costes económicos y políticos de estos flujos recaen plenamente en los países por los que ingresan (Mascareñas, 2015). Y, a la hora de reubicar

a los solicitantes de asilo para aliviar la carga de los países periféricos, la realidad ha sido que muchos miembros se han mostrado reacios, haciendo caso omiso de los mecanismos de redistribución para una resolución más justa.

Por otro lado, la SECA -Sistema Europeo Común de Asilo- establece el procedimiento de asilo común a toda la UE por el que aquellos que necesiten protección la obtengan de una forma rápida y justa. Según la SECA, se debe conceder asilo a toda a aquella persona que huya de una persecución o que esté en peligro de sufrir daños graves -donde se incluirían los refugiados de guerra sirios-. El procedimiento es el siguiente: tras su llegada gozan de una serie de condiciones materiales de acogida estipuladas en la Directiva sobre condiciones de acogida. Posteriormente se imprimen sus huellas dactilares en la base de datos Eurodac conforme al Reglamento Eurodac para determinar el país responsable de la solicitud – por el que entran según el Reglamento de Dublín-. Son entrevistados con ayuda de un intérprete por un agente con formación jurídica de la UE, quien dictaminará si reúne las condiciones para ser considerado refugiado o merecedor de protección subsidiaria. Si se deniega la solicitud, el civil será devuelto a su país de origen, mientras que si se acepta se le otorga el estatuto de refugiado o bien de protección subsidiaria y sus legítimos derechos -residencia, mercado laboral, atención sanitaria- hasta que el conflicto en su país de origen llegue a su fin (Un Sistema Europeo Común de Asilo , 2014). Sin embargo, la realidad es que ante la afluencia masiva de refugiados puede saturar la capacidad de protección y asistencia, pues se hace imposible exámenes individuales. Es entonces cuando estas personas se convierten en refugiados “prima facie” (ACNUR, 2019).

c. La respuesta de Europa

i. Agenda Europea de Migración 2015

En vista de la presión migratoria y la crisis en Italia y Grecia, la Comisión Europea se vio obligada a publicar la Agenda Europea de Migración en el año 2015 para redistribuir la llegada descontrolada de refugiados que ponía en una situación muy comprometida a todo el territorio. Por un lado, Europa debía de forma imperativa socorrer a aquellas personas que se encontraran en peligro y protegerlas, defender los valores europeos y cumplir sus compromisos internacionales. Pero, al mismo tiempo, Europa se ve en la obligación de proteger sus fronteras. La reacción inicial fue inmediata, pero al mismo tiempo insuficiente, por lo que fue necesario implantar una serie de medidas de emergencia ya

que la política colectiva europea no estaba a la altura de las circunstancias. A través de la Agenda Europea de Migración se trata de encontrar un equilibrio que garantizara la prosperidad económica y la cohesión social de Europa mediante una acción conjunta y coordinada de todos los Estados miembros (Una Agenda Europea de Migración , 2015).

En esta agenda se sugieren medidas y acciones para gestionar de una manera eficaz la inmigración en el medio y en el largo plazo con el fin de aprovechar las ventajas y afrontar los retos que supone esta ola migratoria (Una Agenda Europea de Migración , 2015). A modo de respuesta inmediata, destacamos algunas medidas como:

- Triplicar la capacidad y activos para las operaciones conjuntas de la Agencia Frontex, Tritón y Poseidón en 2015 y 2016 con el objetivo de salvar las vidas en el mar.
- Activación del sistema de emergencia recogido en el artículo 78 apartado 3 del TFUE para la distribución de los solicitantes de asilo en Europa.
- Movilización de 60 millones de euros adicionales de financiación de emergencia para los Estados miembros de primera línea y ayudas específicas para identificar y registrar a los inmigrantes y coordinar las operaciones de retorno.
- Programas de reasentamiento de 50 millones de euros destinados a transferir 20 000 personas a Europa de forma segura y legal.
- Operaciones de Política Común de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo para la captura de embarcaciones, así como la identificación, captura y destrucción de las embarcaciones de los traficantes para perseguir y desmantelar estas redes delictivas.

(Una Agenda Europea de Migración , 2015).

Para complementar las medidas de acción inmediata, la Agenda incluye también cuatro pilares para gestionar más eficazmente la migración de cara al futuro:

1. Reducir los incentivos a la migración irregular tratando de abordar las causas profundas del desplazamiento irregular y forzado en terceros países, luchar contra traficantes y tratantes, y una mejora de las políticas de retorno ya que a menudo muestran debilidades.

2. Gestión de las fronteras: salvar vidas y proteger las fronteras exteriores mediante el refuerzo de la capacidad de Frontex, mayor coordinación de la UE en vigilancia costera, ayuda a terceros países para gestionar sus fronteras, o el desarrollo de nueva normativa.
3. Una política común de asilo sólida a través de una plena aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo creando nuevos mecanismos de control, la evaluación del **Sistema de Dublín** para un mayor reparto de las responsabilidades entre los Estados miembro, iniciativas para evitar abusos del sistema de asilo, y la posibilidad de elaboración de un proceso único de decisión para garantizar la igualdad de trato de solicitantes de asilo en Europa.
4. Una nueva política sobre la migración legal que consiste en la revisión de la Directiva sobre la **tarjeta azul**, transferencias de remesas más baratas, rápidas y seguras, plataformas de diálogo y coordinación sobre migración económica entre los interlocutores sociales de la UE o el replanteamiento de prioridades para asignar fondos a las políticas de integración.

(Una Agenda Europea de Migración , 2015).

Como bien indica la Agenda Europa de Migración, ningún Estado puede solucionar esta crisis por sí solo. Para poder hacer frente al problema de una forma eficaz toda Europa de manera unida debe combinar políticas tanto internas como externas para lograr un efecto realmente significativo. Es por ello por lo que, mediante unas medidas de fondo y una política europea común en materia de migración Europa desea buscar una solución al dilema migratorio mediante cuotas de reubicación. Para poder llevar a cabo correctamente la implantación de la nueva política en materia migratoria se hace indispensable la cooperación en este ámbito no solo de Estados miembros, si no de instituciones de la UE, las organizaciones internacionales, la propia sociedad civil, las autoridades locales y terceros países (Una Agenda Europea de Migración , 2015)

Se propone como medida solutoria la reubicación, que supone la distribución del peso de refugiados en busca de protección internacional entre los Estados miembros. La clave de este reparto se calcula en base a una serie de factores objetivos, cuantificables y constatables que determinarán la capacidad que cada Estado tiene de acoger e integrar en el seno de su sociedad a estos refugiados. Los elementos que han intervenido en el cálculo de esta cuota han sido:

1. Un 40% el tamaño de la población pues denota la capacidad del país para absorber refugiados
2. Un 40% el PIB total del país puesto que representa la riqueza del Estado e indica la capacidad que tiene la economía para soportar el ingreso de nuevas personas
3. Un 10% el número medio de solicitudes de asilo y número de refugiados reasentados por millón de habitantes entre 2010-2014 como indicador de los esfuerzos realizados por el Estado en el pasado
4. Un 10% la tasa de desempleo del país como medida de la capacidad para dar asilo a refugiados

Y, será exclusivamente la labor del Estado miembro de acogida la examinación y posterior aceptación de las solicitudes de asilo de acuerdo a las normas y garantías existentes (Una Agenda Europea de Migración , 2015).

Se trata de activar un mecanismo de distribución de refugiados¹ que ya se encuentran en territorio comunitario de la forma más justa y equilibrada posible a través del sistema de cuotas de reubicación. El sistema de cuotas de la UE se estableció como un sistema obligatorio y de activación automática con una duración de 2 años. Sin embargo, existían excepciones: países como Reino Unido, Irlanda o Dinamarca gozaban de cláusulas de excepción en virtud de los Protocolos 21 y 22 de los Tratados, por lo que no estaban obligados por las decisiones en materia de inmigración (Una Agenda Europea de Migración , 2015).

ii. Incumplimiento de cuotas

La coexistencia de competencias tanto nacionales como regionales en materia de migración, asilo y controles fronterizos hicieron muy frágil el mecanismo implantado para la reubicación de refugiados. Surgieron así las posturas nacionalistas, unilaterales, y securitarias que llevaban a favorecer los intereses nacionales sobre el bien común. Se generó una dinámica muy poco proactiva y los Estados se mostraron muy reticentes a aceptar la iniciativa propuesta por la Comisión. Entre una Grecia que no cumplía con sus obligaciones de control fronterizo, una fractura profunda “Este-Oeste” en cuanto a posturas sobre la inmigración, y una Alemania sin apoyo para solventar una crisis

¹ Tabla: Régimen europeo de reubicación por cuotas establecido por la Agenda Europa de Migración 2015 en Anexo.

comunitaria, el plan fracasó estrepitosamente. La propuesta era demasiado ambiciosa para muchos Estados miembros, quienes se negaban a verse condicionados por reglas europeas en un asunto tan sensible. Además, la cifra de refugiados a reubicar se quintuplicó por la lentitud del proceso decisorio y de implementación.

El primer informe de cumplimiento presentado por la Comisión Europea ya puso de manifiesto la poca intención de colaborar por parte de los Estados europeos: de los 160.000 refugiados acordados para reubicar únicamente se habían reubicado efectivamente 937 desde Italia y Grecia (Comisión Europea, 2016). Se atribuía ese desastroso resultado a la falta de voluntad política de los Estados miembros. Los países evadían sus obligaciones comunitarias y optaban por dar paso rápido a masa de refugiados a través de la ruta de los Balcanes, animando a los civiles a avanzar a el próximo territorio en lugar de ser reubicados. Entre aquellos que sellaban sus fronteras, y aquellos que pasaban el flujo al siguiente territorio, se quedaron miles de personas atrapadas en Grecia y otros países de la ruta balcánica (Sanahuja, 2016).

iii. Acuerdo con Turquía

La UE, incapacitada por divisiones internas y la fragilidad institucional, presionada por un drama humanitario muy polémico y por una opinión pública muy desfavorable se ve obligada a trasladar estos costes a terceros países y a externalizar el problema (Sanahuja, 2016). Turquía, un país de tránsito y de origen de una parte importante de estos flujos se vuelve un elemento crucial para la solución del problema europeo. Además, el contexto de una Europa enfrentada y moralmente cuestionada frente a una crisis a tan gran escala favorecía enormemente a las negociaciones del gobierno turco para obtener concesiones en su proceso de adhesión a la par que evitar las reformas imperativas en materia de democracia y derechos civiles y recibir aportaciones monetarias superiores.

El Plan de Acción conjunto UE-Turquía fue aprobado por el Consejo Europeo el 15 de octubre, convirtiendo a los refugiados en una moneda de cambio. El acuerdo tiene como objetivo reducir el descontrolado influjo de migrantes a Europa que llegan a través del mar Egeo -una de las principales rutas de acceso al continente-. El acuerdo consistía básicamente en la contención por parte de Turquía de los refugiados en su territorio, dándoles a cambio de la reapertura de las negociaciones de adhesión que ya comenzaron en su día en el año 2005 pero fueron frenadas por algunos países miembros y una elevada

factura monetaria a pagar por esta cooperación. Además, en materia migratoria se estableció un pacto muy controversial: el “uno por uno” a partir del cual se retornaría a Turquía cualquier persona que llegara de forma irregular a Europa a través de Grecia. Pero, por cada sirio retornado a Turquía, se reasentaría otro sirio procedente de Turquía en la UE (Declaración UE-Turquía, 2016). Para la UE, este acuerdo de carácter securitario y cortoplacista ha supuesto avances muy significativos, ya que en octubre de 2015 aproximadamente 7000 personas al día llegaban a Europa de media, frente a las 47 al día a finales de mayo de 2016 (Comision Europea, 2016).

iv. Posturas encontradas: Alemania contra Estados miembro

La crisis migratoria ha sido sujeto de distintas interpretaciones, y el discurso político y mediático se ha ido transformando a la par que el problema se desarrollaba. En un primer momento, la gran afluencia de civiles hacia Europa fue considerado como un problema de inmigración “ilegal” que se debía controlar y gestionar con diligencia. Tras la dureza de las imágenes compartidas por los medios de comunicación, pasó a ser concebido como una gran tragedia humanitaria en la que miles de refugiados huían del terror de la guerra por vías muy peligrosas e inseguras y que en muchas ocasiones les costaba hasta la vida, por lo que se hacía imperativa una solidaridad y cooperación total para abordar el problema. Y, en última instancia, se ha retratado la crisis migratoria como una amenaza que pone en riesgo la seguridad de la UE, y que afecta a su identidad sociocultural, poniendo en peligro la continuidad de la forma de vida y valores europeos, por lo que la migración se debe evitar a toda costa (Sanahuja, 2016).

Por un lado, se encuentran los países defensores de la política “willkommen” alemana quienes están a favor de un reparto justo y de la acogida de los refugiados (Alemania, Francia e Italia), y por otro están los detractores de acoger a refugiados en sus países (Repúblicas bálticas, Europa Central y Oriental) (Sanahuja, 2016). Mientras países como Hungría, Eslovenia y Austria anunciaban la suspensión del Reglamento de Dublín III y la construcción de un muro para sellar sus fronteras alegando protección nacional, otros como Alemania tomaban la decisión unilateral de acoger un numero cada vez mayor de refugiados por razones solidarias y humanitarias. En el caso de países como Hungría y Eslovaquia, incluso llegaron a demandar ante el Tribunal de Justicia de la UE la situación pues consideraban que las cuotas eran contrarias al derecho. Alemania ha sido el principal defensor de un reparto justo europeo, desplegando desde un principio una intensa

campaña diplomática tratando de concienciar la adopción solidaria y voluntaria del mecanismo de cuotas obligatorias. Pero la evolución de la opinión pública fue contra los refugiados, y contra la popularidad de la canciller alemana Ángela Merkel. El discurso del miedo se ha apoderado de la población, y en el año 2015 los actos terroristas en Francia protagonizados por Dáesh, así como los asaltos a mujeres y violaciones en Colonia han reforzado el temor a dejar las puertas abiertas a amenazas que pueden poner en riesgo la seguridad nacional. Otro factor que explica las diferentes posturas es el grado de homogeneidad de la población, ya que países como Hungría o Polonia que presentan poblaciones altamente homogéneas se muestran más reticentes a aceptar la entrada de inmigración, mientras que aquellas más heterogéneas como puede ser la alemana están predispuestas a aceptar un número mayor puesto que sus índices de tolerancia hacia la inmigración son más altos.

La legislación existente en esta materia ha dado lugar a continuas irregularidades y asimetrías en su aplicación, y ha demostrado ser muy ineficaz, hasta llegar al punto de hacer tambalear el sistema normativo entero. Las competencias son compartidas en esta materia, y la decisión de conceder o retirar el estatuto de refugiado en última instancia pertenece a la autoridad interna de los Estados. Sin embargo, de acuerdo a la normativa europea los refugiados son merecedores de protección subsidiaria, y los Estados son los responsables de garantizar a los refugiados de guerra protección con una serie de derechos. Por lo tanto, se podría concluir que, en este encuentro de posturas, quien legítimamente tiene razón dada la normativa europea es Alemania pues se estipula que son legítimos beneficiarios de protección subsidiaria. Además, el TFUE especifica que ante una llegada masiva de refugiados la Comisión tiene la potestad de tomar medidas previa consulta con el Parlamento. Entonces, aquellos que se han opuesto al reparto de refugiados y han denegado sistemáticamente solicitudes de asilo están yendo contra la normativa comunitaria, aunque la complejidad de competencias compartidas en esta materia hace muy difícil analizar hasta que punto se está incumpliendo la ley.

3. Europa en tela de juicio

El fracaso de la UE al gestionar la crisis migratoria pone de manifiesto una verdadera crisis de gobernanza y fragilidad institucional, generando fracturas políticas tanto entre los Estados miembro como en el seno de las instituciones europeas, dando paso a un auge de nacionalismos y populismos xenófobos de lo más conservador, así como a un

movimiento euroescéptico generalizado, que lleva a cuestionar en última instancia la solidez del proyecto europeo y la efectividad de una normativa insuficiente e inefectiva. Se ha puesto en grave peligro logros de integración como el espacio Schengen de libre circulación, y la figura de la UE como actor internacional fuerte, creíble y legítimo para afrontar escenarios conflictivos con diligencia y determinación de acuerdo a los principios y valores que rigen la Unión Europea (Sanahuja, 2016). Se ha adoptado un enfoque cortoplacista a la par que securitario en lugar de desarrollista, por lo que la gestión de la crisis ha sido altamente cuestionada y ha generado opiniones muy desfavorables. Una de las mayores críticas recibidas a la respuesta europea ha sido la estrategia de externalización, considerada como el mayor recurso a la “diplomacia de chequera”-primacía de los intereses económicos sobre los principios- de la UE (Sanahuja, 2016).

Tras la recesión económica de la eurozona -por la deuda soberana y el sistema bancario- originada por el riesgo de impago de la deuda griega, la UE se encontraba en una situación post crisis muy delicada. En este contexto, la llegada de aproximadamente un millón de personas se suma a las dificultades de una región que está en proceso de recuperación económica tras una fuerte crisis. La mala gestión llevada a cabo también se puede explicar por un marco institucional y normativo insuficiente e incoherente, sumado a unas competencias limitadas de la Unión Europea frente a un gran poder nacional en materia de inmigración y asilo pues se mantiene un alto nivel de soberanía. Si bien es cierto que se han logrado importantes avances para la instauración de un espacio único y compartido con una política común, las competencias en materia de migración y asilo son de competencia compartida, por lo que los criterios nacionales prevalecen para otorgar el asilo. Partiendo de un marco de gobernanza compartido que no es ni plenamente nacional ni europeo, se generan diferencias muy considerables en cuanto a procesos de aceptación, trato y tasas de solicitudes aceptadas. Estas asimetrías se traducen en repartos desiguales de cargas según la predisposición de cada Estado (Sanahuja, 2016). Más allá, el comportamiento como donantes ha sido altamente criticado. La ayuda bilateral que los Estados de la UE han sido por un lado recortada y por otro desviada para atender la gran afluencia de solicitudes de asilo. Se ha empleado una “treta contable” pues el la OCDE admite como AOD la asistencia a solicitantes de asilo durante un año que provengan de países en desarrollo. Esto ha supuesto la desviación de fondos que estaban destinados a financiar programas de desarrollo en el extranjero en países como Noruega, Suecia, o los

Países Bajos (Donor Tracker, 2017). Este gesto ha sido también objeto de críticas pues, atender a los refugiados se considera una obligación legal a la vez que un imperativo moral, por lo que no deberían emplearse artimañas contables a costa de la reducción de ayuda a países en vías de desarrollo, puesto que las metas internacionales de desarrollo son igual de importantes (Sanahuja, 2016). Es una paradoja en sí misma, puesto que se está tratando de solventar una crisis tratando de resolver urgentemente en el corto plazo un problema desviando la ayuda que se destinaba a abordar el problema estructural de base que está generando ese flujo migratorio. Por esto, Europa ha sido acusada de tomar una postura cortoplacista en lugar de un enfoque desarrollista.

Ante la presión de esta crisis muchos Estados han optado por la reinstauración de controles fronterizos para frenar el avance descontrolado de la masa de refugiados. En numerosos países europeos han aumentado las políticas migratorias restrictivas, y también han ganado mucha fuerza los partidos de extrema derecha con posiciones anti migratorias y discursos populistas. Encontramos ejemplos por toda Europa: Partido de la Libertad de Austria, Alternativa para Alemania, UKIP en Reino Unido, Frente Nacional en Francia, Liga Norte en Italia, KNP en Polonia, los Demócratas de Suecia, Fidesz-Unión Cívica Húngara o VOX en España recientemente. Y, yendo un paso más allá, el discurso anti migratorio ha sido uno de los pilares que han llevado al Brexit. Lo innegable es que existe una tendencia hacia los extremismos que se ha propagado por toda Europa con la migración en el punto de mira. En los discursos antiinmigración se ha apelado a la identidad nacional, manifestando que se está poniendo en juego la conservación de esta por la invasión migratoria. Esto genera rechazo ya que las poblaciones tienen miedo a perder su esencia y particularidad, y el índice de tolerancia a la inmigración se está reduciendo notablemente. Esta explosión ideológica se debe también en gran parte a la Crisis de Refugiados que ha puesto en jaque a Europa, así como el miedo generado por la ola de ataques terroristas que ha despertado temor y recelo hacia las políticas de fronteras abiertas. En el mundo actual, se está complicando considerablemente las políticas pro migratorias debido a la fuerte presión social existente. Además, la decisión migratoria se ha impuesto como un debate público social y político en lugar de económico, por lo que no se evalúan correctamente los beneficios que realmente ha aportado a numerosos países europeos.

7. Conclusiones y propuestas

A pesar de que la Unión Europea ha sido el mayor donante con más de 5.000 millones de euros, y el que mayor ayuda humanitaria ha aportado a la crisis migratoria, esto no ha sido suficiente. La UE ha sido acusada de proseguir una “diplomacia de chequera” por la que ha privilegiado los intereses económicos por encima de los principios morales. Ha sido altamente criticada sobretodo por sus agendas cortoplacistas marcadas por la urgencia de frenar el flujo de refugiados para securitizar las fronteras europeas sobre los imperativos humanitarios de la crisis. Los Estados han adoptado posturas proteccionistas buscando la supervivencia nacional, blindando fronteras y trasladando el problema a terceros. Esto ha demostrado una clara fragilidad institucional y una política de inmigración y asilo poco coherente, efectiva y sobre todo poco legítima.

De acuerdo al análisis normativo de la UE, se puede concluir que lo más correcto jurídicamente hablando sería referirnos a los refugiados de guerra sirios como personas con derecho a protección subsidiaria, y como beneficiarios de ella, legítimos merecedores de un estatus jurídico oficial con sus respectivos derechos y obligaciones hasta el cese del conflicto en su país de origen. Dado que en la UE prima la normativa europea, esto debería haber sido aplicado en todos los Estados miembro. La raíz del problema se encuentra en el Sistema de Dublín, por el cual se establece que el refugiado debe solicitar asilo por el país que entra a la UE. La legislación en esta materia muestra deficiencias e inconsistencias en sí misma dadas las desigualdades que supone, pues la responsabilidad, y los costes económicos y políticos para la gestión de fronteras exteriores recae sobre los países “de primera línea” de la UE -España, Italia, Malta y Grecia-. Además, ser registrado en el primer país de llegada supone no poder solicitar asilo en otro Estado miembro a pesar de que la mayoría de los refugiados tienen por destino países en el centro y norte de Europa. Es entonces cuando en el seno de la UE surge una fractura Este-Oeste en la que mientras países como Alemania, Francia o Italia defienden un reparto justo y la necesidad de cooperar, otros como las Repúblicas bálticas, Europa Central y Oriental se oponen rotundamente a aceptar un número mayor de refugiados. A pesar de los continuos intentos de Alemania por establecer una redistribución lo más justa posible, a la hora de reubicar a los solicitantes de asilo para aliviar la carga de los países periféricos la realidad ha sido que muchos miembros se han mostrado reluctantes, haciendo caso omiso de los mecanismos de redistribución. En este encuentro de posturas quien legítimamente tiene la razón dada la normativa es Alemania, pues son legítimos beneficiarios de protección

subsidiaria y en el propio TFUE se expone que ante una afluencia masiva de refugiados se debe intervenir con medidas elaboradas por la Comisión. Por lo tanto, quienes se han opuesto al reparto y se han dedicado a denegar solicitudes de asilo están actuando contra la normativa comunitaria. No obstante, también es cierto que las competencias compartidas en áreas como esta crean generan una gran complejidad, pues resulta muy difícil analizar hasta qué punto se está incumpliendo la ley. Por lo tanto, esta crisis ha supuesto una crisis de gobernanza en la Unión Europea que ha puesto en entredicho su solidez, identidad y razón de ser yendo contra sus metas y compromisos internacionales. Las fracturas e incoherencias internas han dejado de lado lo que podría ser una solución a un problema real de declive demográfico en el viejo continente, y lo han convertido en un problema de seguridad y control fronterizo marcado por un discurso proteccionista.

Tras esta lección se debe abogar por una actitud común más activa, se debe tratar la inseguridad hacia las aperturas de fronteras, y sobre todo se debe reestructurar la legislación europea pues se ha denotado un importante problema de base. Es necesario establecer unos mecanismos más contundentes pues como se ha podido apreciar, cerrar las fronteras ante una crisis humanitaria de esta magnitud y destinar fondos no hace desaparecer el problema, si no que por el contrario lo agrava aún más. Una de las cuestiones que todavía quedan latentes y sin solución son los campos de refugiados, pues hay quienes continúan en condiciones precarias y con un futuro incierto. Parece que se ha olvidado la cruda realidad, y es que detrás de cada número existe un individuo sufriendo las consecuencias. Sin embargo, la UE atraviesa una delicada situación, marcada por fuertes fracturas internas y actualmente en negociaciones por el Brexit, la retirada de uno de los Estados con más poder. Esto inevitablemente desvía la atención dejando temas como los refugiados en un segundo plano, por lo que en el corto plazo no se esperan cambios sustanciales al respecto.

8. Anexo

Tabla: Régimen europeo de reubicación

Estados miembros	Clave
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%
Republica Checa	2,98%
Rumania	3,75%
Suecia	2,92%

Fuente: Agenda Europea de Migración.

9. Bibliografía

- ACNUR. (2001). Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. ACNUR.
- ACNUR. (2016). Directrices sobre protección internacional N° 12. Solicitudes de la *condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refug.* ACNUR.
- ACNUR. (2017). *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update V.* ACNUR.
- Comision Europea. (2016). *La Unión Europea y la Crisis de los Refugiados* . Unión Europea .
- (1984). *DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS* . Cartagena.
- Donor Tracker. (30 de Marzo de 2017). *UNDERSTANDING THE IMPACT OF THE REFUGEE CRISIS ON EUROPEAN DONORS' DEVELOPMENT BUDGETS.*
Donor Tracker. Obtenido de https://donortracker.org/sites/default/files/donor_pdfs/17-05-30_Donor%20Tracker_Impact%20of%20refugee%20crisis%20on%20ODA.PDF
- Edwards, A. (11 de Julio de 2016). *¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto?* Obtenido de ACNUR : <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>
- España, A. (19 de Febrero de 2019). *United Nations High Commissioner for Refugees* . Obtenido de Solicitantes de asilo : <https://www.acnur.org/solicitantes-de-asilo.html>
- Europea, C. d. (2004). *DIRECTIVA 2004/83/CE DEL CONSEJO* . Diario Oficial de la Unión Europea .

- Europea, U. (2010). *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea.
- Europeo, P. y. (2011). *DIRECTIVA 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO*. Diario Oficial de la Unión Europea.
- Goldin, I., Pitt, A., Nabarro, B., & Boyle, K. (2018). *Migration and the Economy*. Citi GPS: Global perspectives and solutions.
- IDCM. (2017). *Informe mundial sobre desplazamiento interno 2017*. Noruega: Consejo Noruego para Refugiados .
- ILO, & Walk Free Foundation. (2017). *Global Estimates of Modern Slavery*. Geneva: International Labour Organization .
- J. M. (20 de Febrero de 2019). *Derecho de Asilo*. Obtenido de CEAR - Comisión Española de Ayuda al Refugiado : <https://www.cear.es/derecho-de-asilo/>
- Kobler, B., Lattes, P., & Hovy, B. (2017). *International Migration Report 2017*. New York: United Nations.
- M. K., & E. F. (2014). *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*. Luxemburgo: Consejo de Europa.
- M. S.-D. (2018). *La política de inmigración*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Mascareñas, B. G. (2015). Por qué Dublín "no funciona". *CIDOB - Notes internacionales*, 1-5.
- Mohr, J. C. (20 de Febrero de 2019). *Derecho de Asilo*. Obtenido de CEAR - Comisión Española de Ayuda al Refugiado: <https://www.cear.es/derecho-de-asilo/>
- Refugees, U. H. (2017). *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update V*. UNHCR.

- Royo, L. S. (28 de Marzo de 2019). *Atrás El desarrollo normativo de la UE en materia de refugiados*. Obtenido de Global Affairs Strategic Studies: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/el-desarrollo-normativo-de-la-ue-en-materia-de-refugiados>
- Ruiz, E. E. (2010). Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales. *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, 35-47.
- Sanahuja, J. A. (2016). *La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”*. Madrid: CEIPAZ.
- Serie Tratados de Naciones Unidas, N. 2. (28 de Julio de 1951). *CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS*. Ginebra : Naciones Unidas . Obtenido de CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS : <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Serrano Herrera, C., & Jaramillo Benitez, M. (2018). *Anuario de migración y remesas México*. México: Fundación BBVA Bancomer.
- Stroud, P., Jones, R., & Brien, S. (2018). *Global People Movements*. London: Legatum Institute Foundation in partnership with Oxford Analytica .
- (2014). *Un Sistema Europeo Común de Asilo* . Luxemburgo: Comisión Europea.
- (2015). *Una Agenda Europea de Migración* . Bruselas: Comisión Europea .
- UNHCR. (2018). *Global Trends: Forced Displacement in 2017*. Ginebra: UNHCR.
- Unidas, N. (2019). *CONVENCIÓN DE GINEBRA DE 1951, EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS* . Obtenido de UNHCR ACNUR : <https://eacnur.org/es/convencion-de-ginebra-de-1951-el-estatuto-de-los-refugiados>