

Refugiados: preguntas y respuestas ante una crisis que no es coyuntural

La llamada "crisis de refugiados" asociada recientemente a la guerra civil en Siria no puede ser considerada un fenómeno coyuntural, sino que obedece a ciertos motivos estructurales que configuran las relaciones internacionales de muchos de los actores que compiten en el mercado global. El artículo presenta algunas propuestas que van dirigidas a exponer posibles soluciones de base para hacer accesible y garantizar el ejercicio, la demanda y el reconocimiento del derecho de asilo.

Creo que uno de los errores más frecuentes en la "literatura de urgencia" que se está produciendo en torno a la mal llamada "crisis de refugiados" es precisamente la confusión en el uso de términos que tienen un sentido técnico preciso, por más que la realidad haya desdibujado la adecuación de ese concepto, tal y como se enuncia en el artículo primero de la Convención de Viena de 1951.

Javier de Lucas es catedrático de filosofía del derecho y filosofía política en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia

Una crisis que no es tal: las precisiones

Ante todo es necesario entender que no vivimos una "crisis de refugiados" coyuntural, fruto de la guerra civil en Siria y que afectaría a los Estados de la Unión Europea (UE) que se verían desbordados por esa "avalancha". Una vez más hay que insistir en que los movimientos masivos de refugiados no son solo ni básicamente el resultado *coyuntural* de problemas concretos de persecución. La *contingencia* del fenómeno de los desplazados y refugiados es engañosa, por cuanto obedece en el fondo a las mismas razones estructurales que configuran las relaciones internacionales, porque detrás de esas persecuciones y guerras civiles subyacen las mismas estrategias de quienes

compiten en el mercado global. Ejemplo de ello son las industrias de armamento (tan importantes para países como EEUU, Reino Unido, Francia, España, Italia...) que hacen caja vendiendo sus “productos” a buena parte de los Estados en conflicto –incluso a los dos bandos– de los que huyen los refugiados; por no hablar de las empresas transnacionales que expolian materias primas y recursos energéticos entre los que el agua cobra cada día mayor importancia y que sostienen a regímenes dictatoriales que son los que se afanan en tales persecuciones y que sitúan a refugiados y desplazados en un *estado de necesidad* que les lleva a huir. Los europeos hemos visto durante cuatro años cómo se desarrollaba ante nuestros ojos (y con armas que nosotros mismos vendemos) la masacre siria. No podemos llamarnos ahora a andana.

Una segunda precisión, esta técnico-jurídica, sobre la discutida categoría de “refugiados medioambientales”. Es cierto que los iusinternacionalistas, expertos en derecho internacional humanitario, suelen darla como impropia en los términos de la Convención de 1951, pero lo cierto es que los desastres ambientales han dado lugar a un nuevo tipo de desplazamientos que solo si se habla de modo superficial podemos considerar inevitables e imprevisibles, según el parámetro del terremoto de Lisboa que tanto afectó a nuestros ilustrados. Lo diré llanamente; creo que hay que encontrar una propuesta para la existencia de lo que inevitablemente habría que considerar como *refugiados medioambientales*. Quizá al margen del actual sistema internacional de derecho de refugiados, sí. Pero me parece obvio que la degradación del medio ambiente es también el resultado de un modelo de explotación depredador, característico de la penúltima y última fases del capitalismo (industrial y posindustrial), cuyos agentes son —somos— los responsables de que millones de seres humanos se vean obligados a huir de sus países.

Finalmente, en esta línea de precisiones, subrayaría el error básico en la respuesta de la UE a la “crisis de refugiados”. La UE y los estados europeos no han puesto la prioridad en donde debieran, esto es, afrontar la exigencia de garantizar obligaciones jurídicas vinculantes derivadas del derecho internacional de refugiados del que son todos parte y no como un problema de generosidad moral. Por lo tanto, lo primero debiera ser poner los medios materiales y personales para hacer efectivos los derechos de los refugiados en lugar de quejarse de la supuesta incapacidad para hacer frente a este indiscutible desafío. Y hacerlo solidaria y proporcionalmente, posibilitando que por fin funcione un verdadero Sistema Europeo permanente y Común de Asilo —SECA— (que, teóricamente existe y aun está dotado de medios).

Las propuestas

La pregunta clave es qué debería hacer la UE para estar a la altura del difícil desafío que se le plantea en estos momentos y que puede resumirse (demasiado, quizá) en este núme-

ro: 1.100.000 personas (no solo refugiados, es cierto; también inmigrantes) que han llegado a Europa en 2015. Trataré de enunciar casi telegráficamente algunas propuestas, bastante concretas, que van en la línea de poner en marcha lo importante: medios para hacer accesible y garantizar el ejercicio del derecho de asilo, de la demanda y del reconocimiento que nos plantean los centenares de miles de refugiados que, en realidad, se ven obstaculizados gravemente por el complejo proceso que esto supone.

Lo primero sería contar con una autoridad o agencia específica para la gestión del sistema de asilo, refugio y la protección subsidiaria (con especial atención a los programas de reasentamiento). No basta a mi juicio con la FRA (Agencia Europea de derechos fundamentales) ni, evidentemente, con FRONTEX (Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores) ni aun en su modalidad de verdadera policía de fronteras propuesta por la Comisión en su comunicado del 15 de diciembre.

En segundo término, se debe incrementar la implementación de vías legales para la solicitud de asilo y en particular *garantizar la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados en los países de origen, limítrofes y de tránsito y que se abra así el expediente de asilo, sin que sea necesario llegar a territorio europeo para tramitarlo*. Para ello, es decisivo un esfuerzo con el fin de incrementar las oficinas europeas de examen de solicitudes de asilo, que deberían multiplicarse y asegurar en ellas la presencia de representantes de ACNUR. Ese incremento correspondería, en buena lógica, a la propia UE, que debe y puede multiplicar las oficinas diplomáticas y consulares (esa es una contribución de los 28, no hace falta que todos los países las abran en todos los países de riesgo o en sus Estados limítrofes). Se trata de coordinar la aportación de los Estados miembros para ese incremento, sobre todo en los países limítrofes de aquellos en los que existen situaciones de conflicto que generan desplazamientos de refugiados. Es ingenuo pensar en hacerlo en Siria, Afganistán o Eritrea, pero no en Jordania, Líbano, Irak o Turquía, por referirnos solo a ejemplos que afectan a los refugiados sirios.

Además, se debería hacer realidad la Directiva Europea de Protección Temporal activando el mecanismo contemplado para hacer frente a emergencias humanitarias, la Directiva 2001/55CE del Consejo que, pese a su antigüedad, nunca ha sido aplicada y que habilita medidas que pueden beneficiarse del Fondo Europeo para refugiados. Como ha señalado por ejemplo Pascual Aguelo, basta recordar el nombre completo de la directiva: «Directiva relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida».

La directiva provee de iniciativas para hacer seguro y equitativo el deber de solidaridad entre los Estados miembros de la UE. Es decir, existe ya un SECA, existe una normativa en

vigor que hace posible adoptar medidas y existe dotación presupuestaria. Entre esas medidas se incluye también eliminar la exigencia del visado de tránsito para aquellas personas que proceden de países en conflicto y mejorar los programas de reunificación familiar.

Obviamente, es necesario reforzar e incrementar los programas de reasentamiento en coherencia con el número de refugiados existente, asumiendo un reparto equitativo y solidario entre todos los Estados. La propuesta que hizo la Comisión Europea en su nueva agenda migratoria en mayo de 2015, que suponía una cifra ridícula en comparación con las necesidades reales (160.000, cuando solo Líbano acoge más de 1.100.000) debe y puede ser un buen criterio metodológico. Pero siempre que no se centre todo el esfuerzo, como finalmente ha sucedido, en la externalización de la policía de frontera, mediante el acuerdo con Turquía por el que a cambio de 3.000 millones de euros abandonamos a su suerte a los refugiados en manos del Gobierno de Erdogan. Eso no es política de refugiados. Eso es cerrar las puertas a los refugiados, como lo están haciendo los cuatro Estados del grupo de Visegrado (Polonia, Chequia, Eslovaquia y Hungría) y, después, el Reino Unido, Dinamarca, Austria, Noruega, Finlandia y, en menor medida, Suecia y la propia Alemania. La existencia de los campos de Calais y Grande-Synthe evidencia también el doble rasero que emplea Francia. Y la política del Gobierno de Rajoy que exhibe sin disimulo la supeditación del derecho de asilo a una mal entendida defensa de la soberanía del territorio, como lo ejemplifican Ceuta y Melilla, no contribuye a ofrecer esperanza.