



Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados.

Rudderless Europe: The EU's Failure in Managing the Refugee Crisis

Ruth FERRERO-TURRIÓN

Profesora Ciencia Política, UCM

rferrero@ucm.es

Recibido 17/05/2016. Revisado y aprobado para publicación 18/12/2016.

Para citar este artículo: Ruth Ferrero-Turrión (2016), "Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados." en *Revista de estudios internacionales mediterráneos*, 21, 159-176.

Para acceder a este artículo: <http://dx.doi.org/10.15366/reim2016.21.012>

Resumen

La situación de crisis, económica, social, institucional y política en la que se encuentra Europa y que ha estallado como consecuencia de la mala gestión que se ha hecho de la mal llamada crisis de los refugiados, ha provocado que volvamos a reflexionar sobre los objetivos y valores que persigue y si estos son los mismos sobre los que se fundó en los años 50 en pleno proceso de reconstrucción. Su principal acierto fue convencer a estados tradicionalmente enfrentados para construir un continente en el que imperara la paz, la defensa de los Derechos Humanos y el desarrollo económico. La gestión de los refugiados ha hecho que estas bases se tambaleen y con ellas todo el entramado institucional construido hasta ahora.

Palabras clave: Refugiados, Unión Europea, Siria, Crisis, Europeización

Abstract

The economic, social, institutional and political crisis context in which Europe has exploded as a result of the mismanagement that has been made of the so-called refugee crisis has provoked a new reflection on the goals and values pursued by the EU and if these are the same on which was founded in the 50s. At that time the continent was in a reconstruction process. Its main success then was convincing states to build a compact territory that adhere to peace, defense of Human



Rights and economic development. Refugee's management has make that those apparently solid bases are moving and with them all the institutional system building up until now.

Key Words: Refugees, European Union, Syria, Crisis, Europeanization

Introducción

A lo largo de 2015 y 2016 estamos presenciando como hombres, mujeres y niños intentan alcanzar su sueño europeo huyendo del horror de la guerra. Sin embargo, no siempre consiguen su objetivo. Aunque el conflicto en Siria comenzó hace ya cinco años, sin embargo, sus efectos en forma de sensibilización y movilización ciudadana no se han sentido hasta fechas recientes. Ni ciudadanía, ni clase política reaccionaron hasta que el niño Aylan apareció ahogado en la costa turca y un camión nos enseñó el horror de los traficantes de personas en Centro Europa. Las sociedades europeas parecían anestesiadas ante el drama que estaba teniendo lugar en Siria, Libia, Afganistán, Eritrea o Irak. A pesar de los sucesivos naufragios y los cientos de miles de muertos en el Mediterráneo, las respuestas desde Europa fueron tibias, escasas y tardías. Incluso cuando ya el drama se encontraba en la misma frontera, en los Balcanes, el Viejo Continente daba la espalda a aquellos que buscaban su ayuda. Ya lo habían hecho con anterioridad, tras las llamadas Primaveras Árabes en 2011, pero pocos se dieron cuenta de las consecuencias que la falta de acción política en el marco de la Política Europea de Vecindad iba a traer al entramado institucional de la UE.

Más allá de tratarse de una crisis de refugiados (lo refugiados siempre están en crisis) a lo que estamos asistiendo es a una crisis integral de la Unión Europea (UE) en su conjunto desde un punto de vista institucional. Una crisis cuyo origen lo encontramos en los referéndums que hicieron fracasar el Tratado Constitucional Europeo en 2005 en Francia y Países Bajos y que coincidieron en el tiempo con el proceso de ampliación de la UE hacia Europa del Este. Tanto en un proceso como en el otro, la ciudadanía quedó al margen de la toma de decisiones. Fue la culminación de un proceso de construcción europeo que se había gestado desde las élites sobre la base del “bienestar de la mayoría” pero sin contar con ella. Una suerte de *despotismo ilustrado* que funcionó hasta la puesta en marcha de Maastricht y el fin del consenso permisivo (Lindberg y Scheingold, 1970), término adoptado por V.O. Key en 1961 (Hix y Hoyland, 2012: 107). Un procedimiento que ya conceptualizó A. Lincoln como el “government by the people” en su discurso de Gettysburg en el siglo XIX y que los líderes europeos asumieron de manera fehaciente en el proceso de integración, dejando a un lado, o minimizando, lo que la opinión pública pudiera pensar al respecto. Esto es, la construcción de una institucionalidad desde arriba. Primero en forma de organización internacional, con posterioridad, y en el marco de integración económico y político, como sistema político o sistema de dominación según los autores (Hix y Hoyland, 2012: 13-15). Sin tener en cuenta este contexto institucional ambiguo y cambiante no es posible entender al reto que se enfrenta en estos momentos la UE, el de su propia supervivencia tal y como la conocemos.

Y si esta es la situación de partida, la inoperante gestión de los flujos de desplazados procedentes de Oriente Medio hacia la UE no ha hecho más que agravar la situación de una institucionalidad que arrastraba una crisis de legitimidad desde hacía una década y a la que se sumaba una crisis socioeconómica que impactaba de lleno en la zona euro. La confluencia de estos tres vectores ha hecho que efectivamente la UE tenga que hacer un alto en el camino y replantearse hacia dónde y cómo seguir adelante.

Si durante una primera etapa la construcción europea tomó como modelo el funcionamiento de las Organizaciones Internacionales, en seguida comenzó a virar hacia posiciones que, de manera progresiva, la acercaran más hacia lo que se denominó, en palabras de Churchill, los Estados Unidos de Europa, pero que finalmente se quedó en “un objeto político no identificado” como predijo J. Delors. En definitiva, una organización supranacional que actúa como una suerte de Sistema Político, pero sin tener las capacidades redistributivas ni los recursos suficientes como para operar fielmente como tal. Y a la que no es posible pedirle responsabilidades por el incumplimiento de sus compromisos, puesto que en gran medida estos dependen de la voluntad política de los gobiernos de los Estados miembros.

El origen de la crisis

El conflicto en Siria comenzó en el año 2011 en el marco de lo que se ha dado en llamar las revueltas árabes. Sin embargo, la UE no adoptó ninguna medida que pudiera paliar el sufrimiento de la población civil siria a pesar de las reiteradas denuncias realizadas por organizaciones de derechos humanos en el terreno que alertaban del desastre humanitario que se estaba gestando. Incluso cuando el gobierno italiano pidió ayuda con la misión de control y salvamento Mare Nostrum a sus socios europeos, a la que la UE y sus EEMM respondieron reduciendo el presupuesto, el número de efectivos y el alcance de su mandato. En noviembre de 2014 comenzaba la Operación Tritón (FRONTEX, 2014), financiada por la UE con 2,9 M€ al mes, dedicada al control estricto de la frontera. El salvamento quedaba al margen de la cuestión. La misión hasta entonces operativa Mare Nostrum, contaba con un presupuesto de 9M€ al mes. A la luz de los datos, este cambio tuvo como consecuencia el comienzo de los grandes naufragios en el Mediterráneo (Amnistía Internacional, 2014).

Figura 1. Número de muertes en el Mediterráneo (2014-2016) (enero-noviembre)



Fuente: Missing Migrants Project, Organización Internacional de Migraciones

En el caso de las llegadas, hasta el mes de diciembre de 2016 llegaron a territorio europeo un total de 352.471 personas de las cuales el 90% huyen de conflictos. El número de muertos es de 4.733. En el año 2015 la cifra total alcanzó 1.011.712 y el número de muertos fue de 2.850 (OIM). Estos datos indican un claro incremento en la mortalidad de las personas que intentaban llegar a territorio europeo desde comienzos del año 2016, lo que coincide con la puesta en marcha del acuerdo entre la UE y Turquía.

Figura 2. Número de llegadas vía marítima a la UE (datos a septiembre 2016)



2015	4.408	153.842	856.723
2016	4.971	132.043	166.824

Fuente: Regional Bureau Europe, ACNUR

Las rutas que han utilizado y utilizan las personas desplazadas han sido fundamentalmente tres. La primera de ellas la denominada ruta del Mediterráneo Este a través de Turquía, Grecia y los Balcanes Occidentales; la segunda la ruta del Mediterráneo Oriental, por Libia y Malta y la tercera, la ruta del Mediterráneo Occidental, a través de Ceuta y Melilla. En cualquiera de estas rutas encontramos presencia de refugiados procedentes de regiones en conflicto, principalmente de Siria, pero no sólo, también Afganistán, Irak, Eritrea, entre otros.

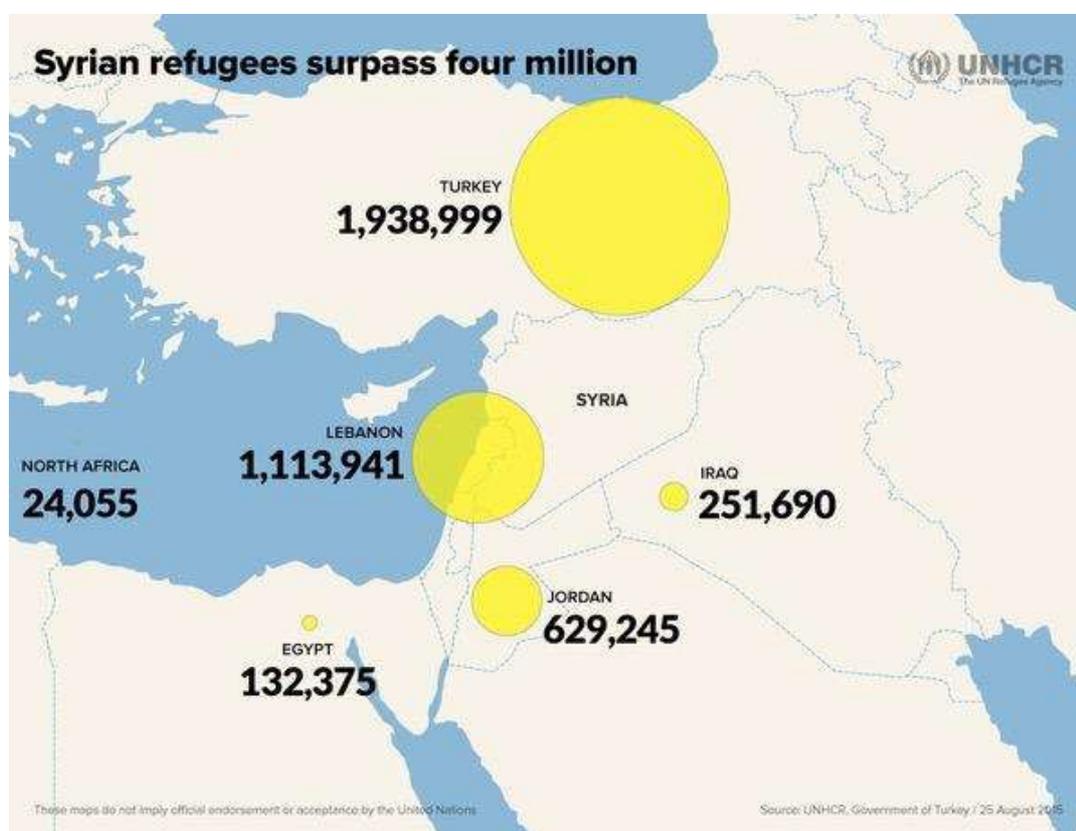
Figura 3. Rutas marítimas hacia la Unión Europea



Fuente: Observatorio Proxi

Y mientras esto sucedía en las fronteras de Europa, a los campos de refugiados de los países vecinos a Siria, Líbano, Jordania, Egipto, Iraq y, sobre todo, Turquía, continuaban llegando personas en búsqueda de protección internacional. ACNUR alertó de la precaria situación de esas personas y de la ausencia de fondos suficientes para atenderlos de manera adecuada. A primeros de diciembre de 2016, en la región se encontraban registrados 4.810.710 personas, de las cuales 2,7 millones residían en Turquía, 1 millón en Líbano, 655.000 en Jordania, 230.000 en Iraq y más de 100.000 en Egipto (Syria Refugee Response, 2016). De todas estas personas, apenas medio millón se encontraban en campos de refugiados. Unos como en Líbano, porque no se permite la instalación de campos, otros como Jordania, porque el gobierno no autoriza la ampliación de los que existen; y otros, como Turquía por aducir falta de recursos para su construcción. Fig. (3)

Figura 4. Número de refugiados sirios registrados en los países de la región (datos agosto 2016)



Fuente: ACNUR

A lo anterior se unen otros factores imprescindibles para entender la situación en la zona. La geopolítica regional en la que contamos, entre otros, con a situación política turca, las difíciles relaciones con Irán y la expansión del DAESH han jugado un papel esencial en el desarrollo de esta crisis.

La situación de inestabilidad política en Turquía ante la perspectiva de unas elecciones que no se presentaban muy optimistas para Erdogan, si bien finalmente consiguió una clara victoria. En este resultado jugó un papel importante el apoyo en el plano simbólico de la Canciller Merkel que en

vísperas electorales acordó con el Ankara la reanudación de las conversaciones de ampliación, así como la firma de una declaración conjunta con Turquía en la que ambas partes se comprometían a colaborar en el control de las personas desplazadas. Así, la UE apoyaría económicamente a Turquía para conseguir este objetivo. Sin embargo, la victoria de Erdogan vino seguida de un fallido golpe de Estado en el mes de julio de 2016, junto con la represión de opositores y medios de comunicación, y los intentos constantes por parte del gobierno de Ankara de romper el acuerdo en este ámbito, transformaron lo que a priori era un paso hacia la estabilidad política (Fernández Ibáñez, 2015) en la presencia de un socio incómodo para Bruselas.

Otro de los focos de atención en la región ha de ser el papel que juega Irán. Reforzado tras la firma del acuerdo nuclear con el Consejo de Seguridad en junio de 2015 mantiene sus históricos vínculos con Moscú y Damasco. Esta situación nos retrotrae al pasado colonial europeo en la región puesto que las alianzas tradicionales se mantienen indemnes: Rusia e Irán aliados del régimen sirio, mientras Jordania y Arabia Saudí se alinean con Estados Unidos. Finalmente, el tercer actor local en liza es la organización DAESH y su expansión territorial, primero por Iraq, posteriormente hacia Siria. Y todo ello en un contexto de una enorme complejidad geopolítica donde tanto la UE como Estados Unidos necesitan la colaboración rusa para terminar con el conflicto en Siria. Una relación muy deteriorada como consecuencia del conflicto en Ucrania.

Esta situación de conflicto tiene así ramificaciones que van más allá y que impactan en otros puntos del planeta. Uno de esos puntos es la UE y sus Estados miembros. La dimensión de la crisis humanitaria, sin embargo, induciría a descartar actuaciones estatales individuales puesto que una decisión tomada en un Estado Miembro impacta en el resto de sus socios. Pero además se pueden esbozar otros argumentos a favor de una respuesta europea. El primero, por responsabilidad histórica. Todos los estados que se encuentran en este momento en proceso de descomposición, Libia, Siria, y también otros países de la región como Jordania, Líbano, etcétera, fueron hasta mediados del siglo pasado parte del imperio colonial europeo. El segundo, por la situación en la que quedó Iraq después de la intervención occidental de 2003, el posterior derrocamiento de Sadam Hussein y el comienzo de un proceso de descomposición del estado que favoreció que el DAESH se hiciera con el control de una parte importante del territorio. El tercero, por la defensa de los Derechos Humanos, valor que aparece como fundamental en todos los Tratados Europeos desde su creación. Y el cuarto, una respuesta europea eficaz daría un mayor peso específico en la esfera internacional a la UE.

La gestión de la crisis de refugio como crisis de la Gobernanza Europea.

Fue la propia canciller Merkel la que planteó que de la gestión que se hiciera de la crisis de los refugiados dependía el futuro de la UE puesto que se trataba del “mayor desafío en décadas” al que se enfrentaba la institución comunitaria (Consejo Europeo 24-25 junio 2016). Esta afirmación fue también recogida por el Presidente Juncker meses más tarde en el debate sobre el estado de la UE. El resto de temas de la agenda política quedaron relegados ante las dimensiones del reto y sus potenciales consecuencias si la gestión se realizaba de manera errática. La crisis humanitaria a las puertas de Europa ha provocado un terremoto institucional y político en el seno del corpus comunitario que pone en cuestión toda la arquitectura europea construida después de la Segunda Guerra Mundial. Una arquitectura y proyecto que ya habían sido puestos en cuestión tras las negativas francesa y holandesa al Tratado Constitucional y la aprobación por la vía de urgencia del Tratado de Lisboa a través del que se reconocía el fracaso del proceso de integración y el regreso a la idea gaullista de la Europa de las patrias. Esta situación de debilidad política se agravó aún más con la sucesión continuada de distintos hechos que, en su conjunto, constituyen lo que se podría

denominar la *crisis de identidad europea*. En ella se conjugan un grupo de acontecimientos que han assolado el territorio de la UE desde 2008 (crisis financiera, crisis del Euro, crisis ucraniana y relaciones con Rusia, crisis humanitaria como consecuencia de conflicto en Siria o el éxito el BREXIT en el Reino Unido) y que han puesto en evidencia la gobernanza europea y su papel como actor político global (Sanahuja, 2016: 72)

La gestión de la crisis de refugio en el marco de la UE ha mostrado las debilidades de la gobernanza europea de manera holística. Quizás este sea el ejemplo en mejor se pueden observar de manera integrada todas las crisis por las que ha pasado la UE: institucional, política, de valores, de identidad y de principios. La causa principal de ello sea, quizás, lo que se podría denominar “pereza de la institucionalidad”. A pesar de que la Política Europea de Inmigración y Asilo comenzó a construirse ya desde Tampere en 1999, sin embargo, los pasos que se han ido dando en la dirección integradora han sido tímidos cuando no inexistentes (Pérez González, 2016: 113-118). De este modo, se ha llegado a una situación tal en esta materia en la que no existen de facto políticas comunes. Existen meros marcos regulatorios en los que las competencias entre EEMM y UE no están claras y en los que *por mor* de las resistencias ofrecidas a la delegación competencial las reglas para el buen gobierno de las migraciones son disfuncional y está incompleto (Sanahuja, 2016: 75-78)

En esta misma línea, conceptos como Seguridad, Libertad y Derechos Humanos se encuentran enfrentados cuando deberían ser complementarios. Principios irrenunciables como la libre circulación de personas dentro del marco de Schengen (en vigor desde 1985) se encuentran en un serio peligro; el Derecho Internacional (Convenios de Ginebra de 1951 y el Estatuto de Refugiado de 1967) sobre los que se diseñaron los reglamentos de Dublín sobre el régimen asilo y refugio de la UE se han mostrado insuficientes; el proceso de ampliación a los Balcanes Occidentales se está revisando; el fantasma de la extrema derecha y la xenofobia vuelve a recorrer el Viejo Continente y la perspectiva de una Unión Política, cuando menos, se ha aplazado.

La UE se enfrenta a esa crisis de gobernanza desde la ruptura con los valores clásicos de lo que se denomina la *modernidad occidental* (Boaventura de Sousa Santos, 2000). Valores construidos sobre el imaginario del mundo colonial en el que existen unas fronteras externas que separan el *nosotros* del *ellos*. Ellos son las colonias, el nosotros las metrópolis. No podemos olvidar que la UE empieza a construirse con el proceso de descolonización con la aparición de nuevas fronteras. Y al tiempo que aparecen estas nuevas fronteras políticas y físicas, también se construyen las simbólicas, las culturales o las intelectuales. La frontera es el centro de la construcción de una nueva identidad en Europa que excluye al diferente esté o no dentro de esa frontera física. El colonialismo, el racismo o la islamofobia se convierten en los ejes sobre los que establecer una lógica y una política de la diferencia. Esas fronteras en el caso de la UE se construyen en torno a los visados como la piedra angular del sistema europeo, estableciendo una primera dualidad, ciudadanos europeos y no europeos, aquellos que se benefician de la libertad de circulación y los que no. En el segundo grupo encontramos a ciudadanos no residentes, los demandantes de asilo y los sin papeles. Pero también tenemos ese otro tipo de frontera simbólica que se construye en torno al “otro”. Un otro que también es ciudadano europeo, pero el cual es separado a través de la etnificación en las grandes urbes, en el mercado de trabajo, en el acceso a la educación, etc. Esta otra frontera es, si cabe, mucho más dañina para la construcción de Europa. Esto es de lo que nos estamos jugando estos días como europeos.

Sin embargo, y a pesar de la gravedad de la situación la reacción, tanto de la UE como de los EEMM, ha sido escasa. Procedimientos de toma de decisiones largos y complejos, intereses políticos contrapuestos, y el miedo han hecho que la UE como actor global se encuentre ausente de cualquier decisión que intentara resolver la situación de las personas que huyen del horror en los países de la vecindad mediterránea. La falta de voluntad política, las profundas divisiones y puntos de vista en torno al problema de la inmigración y el asilo han hecho que tras un año del lanzamiento por parte de la Comisión de la Agenda Europea de Migración (COM (2015) 240 final) la línea política sobre la que va a trabajar la UE siga sembrando dudas. Tampoco los EEMM han actuado de manera coherente y unitaria. Alemania se mostró en primera instancia contraria a la mayor parte del resto de EEMM que rechazan la búsqueda de soluciones europeas a lo que es no sólo un problema alemán, sino un *problema europeo*. La Canciller Merkel abrió las puertas del país germano a los desplazados sirios ante lo que recibió no pocas críticas tanto en el ámbito externo, como en el doméstico donde se reformó de manera urgente la legislación en materia de asilo (Nair, 2016: 64). Otros, como los países de Visegrado (Eslovaquia, Polonia, Rep. Checa y Hungría) han rechazado desde el primer momento la posibilidad de recepción de las personas desplazadas por el conflicto sirio (Nair, 2016: 67). Las difusas líneas que separan el marco competencial entre el agente (EEMM) y el principal (UE) hacen que cualquier decisión quede paralizada.

Esta situación ha provocado que uno de los principales pilares sobre los que se ha sostenido la Unión, el Espacio de Seguridad, Libertad y Justicia, el conocido como Espacio Schengen, se encuentre *de facto* en estado de coma. También es perceptible la defunción del régimen de Dublín que se ha mostrado absolutamente ineficaz y poco preparado para gestionar situaciones sobrevenidas como las actuales. Y, por último, pero fundamental, el fracaso de la Política Exterior Europea y la Política Europea de Vecindad, herida de gravedad como consecuencia de la crisis en Ucrania en la frontera oriental y finalmente difunta en la frontera sur con la desintegración del Estado libio, la guerra en Siria, su incapacidad para reaccionar ante los acontecimientos en Egipto o los atentados en Túnez, y ahora abocada a una nueva revisión de su estrategia.

El fin del régimen de Dublín

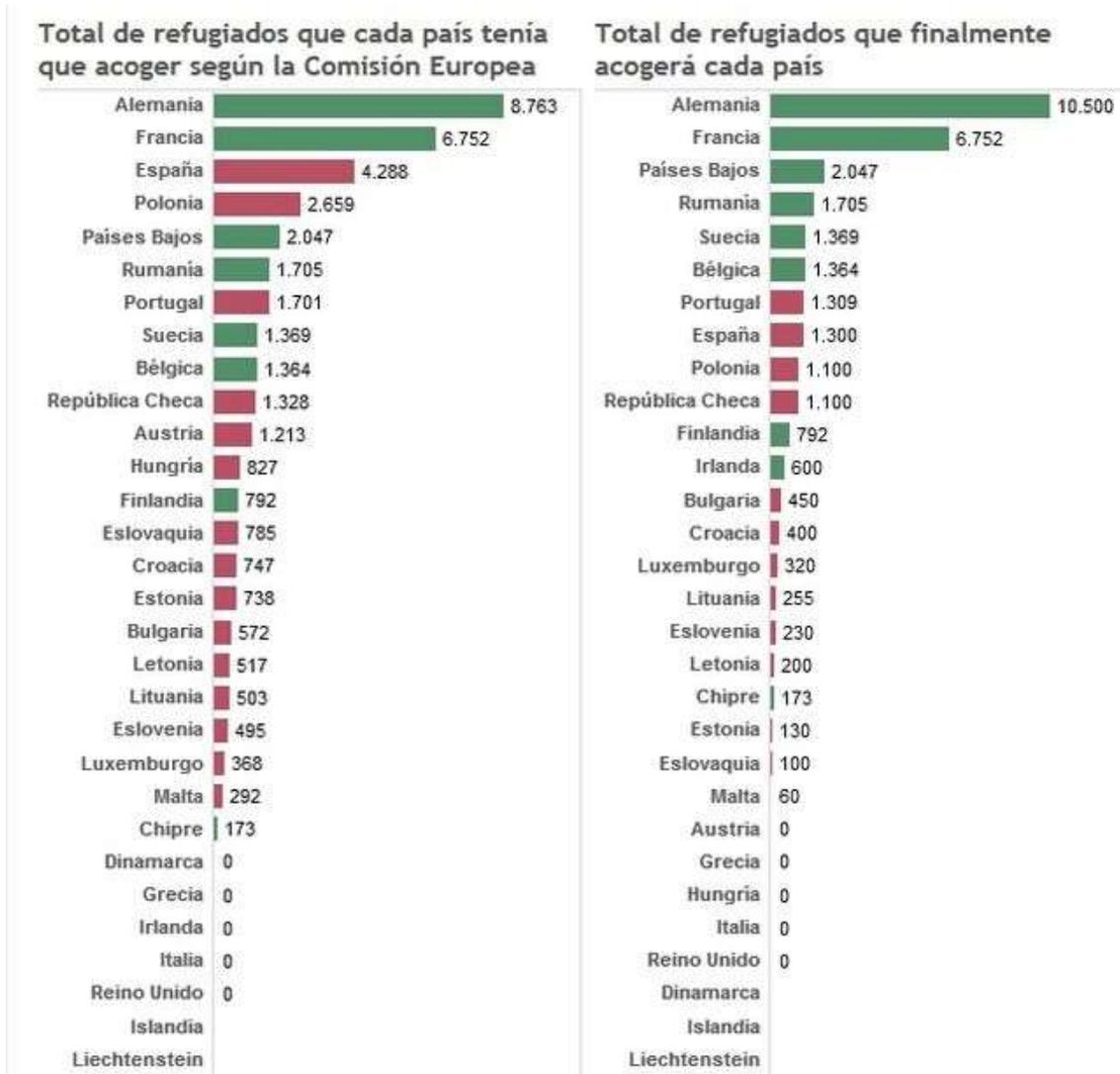
En lugar de impulsar una auténtica política de inmigración y asilo común, no fundamentada sobre la construcción de más Europa Fortaleza, sino en una gestión de fronteras común, con procedimientos de recepción iguales para todos los Estados miembros. Y todo ello acompañado de la apertura de procedimientos de gestión de las migraciones laborales que evitaban la peligrosidad de las rutas y la irregularidad en territorio europeo, tal y como quedó expuesto en la malhadada Agenda Europea de Migración de 2015.

La Agenda Europea de Migración fue lanzada por la Comisión con la intención de conseguir una mejor coordinación entre los Estados miembros tanto en el discurso como en las políticas (Pinyol y Ferrero, 2015). Sin embargo, las respuestas nacionales ante esta crisis humanitaria fue la ausencia de empatía y solidaridad en el seno del Consejo. Quizás donde mejor se ha podido observar el conflicto en el seno de la Unión fue en el Consejo de Ministros de junio donde el Primer Ministro italiano y la Primera Ministra Lituana tuvieron un enfrentamiento que se alejaba de la tradicional cortesía imperante en estas reuniones. La propuesta de la distribución obligatoria de plazas de reubicación y reasentamiento de en torno a 40.000 refugiados entre los distintos Estados miembros presentada por la Comisión y defendida por J-J. Juncker se enfrentaba a la posición del Presidente del Consejo Europeo, D. Tusk, y los gobiernos. El resultado finalmente fue la

prevalencia de la voluntariedad frente al reparto equitativo de las cuotas de refugiados y su obligatoriedad lo que dejó un paisaje desolador.

Así en el Consejo del 20 de julio de 2015 los EEMM establecieron el número de plazas que ofertarían para la reubicación y el reasentamiento. La mayoría ofreció menos plazas de las que originalmente había propuesto la Comisión (Fig. 4). De las 20.000 plazas de reasentamiento propuestas tan sólo se cubrieron 18.415 por parte de los Estados miembros. Llamó entonces la atención que solo se pudiera llegar a las 22.504 plazas gracias al ofrecimiento de Noruega, Suiza, Liechtenstein e Islandia. Sin duda las objeciones de países como España, Hungría o el Reino Unido tuvo mucho que ver con esta escasa cifra de plazas para refugiados. Sus principales argumentos fueron el efecto llamada a los potenciales peticionarios de asilo o la imposibilidad de acoger a las personas que llegaban creando el caldo de cultivo perfecto que propiciara brotes de racismo y xenofobia (Pinyol, b2015).

Figura 5. Distribución de refugiados por país acordado en el Consejo Europeo (durante dos años)



Fuente: Consejo Europeo

Unas semanas más tarde, el cupo de reubicaciones se amplió hasta alcanzar las 120.000 reubicaciones y los 20.000 reasentamientos (Fig. 5). Un total de 160 mil personas con llegada escalonada durante dos años. Sin embargo, hay que recordar que sólo en 2015 llegaron a territorio de la UE más de un millón de personas y que en el 2016, si bien ha habido un descenso importante en las llegadas el flujo de desplazados continuo. Con esta actuación lo que ha quedado de manifiesto es la ausencia de voluntad política y empatía por parte del Consejo Europeo para con las víctimas de los conflictos. A todas luces es evidente que, para la UE, con más de 500 millones de personas, asumir un impacto de las llegadas que representa menos del 1% de su población es más factible que para Líbano con 1,2 millones de refugiados (27%) y 4 millones de personas; Turquía con más de 2 millones sobre 75, o Jordania con 800.000 y una población de 6 millones.

Figura 6. Reasentamientos y reubicaciones

Reasentamiento

Estado miembro	Clave	Reasentamiento sobre 20.000 personas
Alemania	33,43%	3.086
Austria	2,22%	444
Bélgica	2,63%	490
Bulgaria	1,08%	216
Chipre	0,34%	69
Croacia	1,58%	315
Dinamarca	1,73%	345
Eslovaquia	1,00%	319
Eslovenia	1,03%	207
España	7,73%	1.549
Estonia	1,03%	326
Finlandia	1,46%	293
Francia	11,87%	2.375
Grecia	1,61%	323
Hungría	1,53%	307
Irlanda	1,36%	272
Italia	9,94%	1.989
Letonia	1,10%	220
Lituania	1,03%	207
Luxemburgo	0,74%	147
Malta	0,00%	121
Países Bajos	3,66%	732
Polonia	4,81%	962
Portugal	3,52%	704
Reino Unido	11,54%	2.309
Rep. Checa	2,63%	525
Rumania	3,29%	657
Suecia	2,46%	491

Reubicación

Estado miembro	Clave
Alemania	18,42%
Austria	2,62%
Bélgica	2,62%
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%
Rep. Checa	2,98%
Rumania	3,75%
Suecia	2,92%

Fuente: Comisión Europea

La fuerza de los acontecimientos ha demostrado cuán equivocados estaban aquellos que abogaron por la militarización de las fronteras, y por la racanería en sus ofertas de plazas de reubicación y reasentamiento. El primero en sentirlo fue el Primer Ministro Cameron con la crisis de Calais de principios de agosto y sus desafortunadas declaraciones sobre la «plaga» que sobrevuela Europa. Y esto no fue más que el principio. Pronto, y coincidiendo con las negociaciones del tercer rescate, Grecia se vio desbordada en sus capacidades de acogida. Las imágenes que nos han llegado desde Lesbos y Kos ilustran perfectamente el quiebre del régimen migratorio griego y el endeble equilibrio existente en los Balcanes Occidentales, eternos candidatos a formar parte de la UE. Hemos visto escenas que nos evocan a un pasado no tan lejano. Desplazados que se apilan en torno a muros y vallas buscando un hueco por el que colarse en el espacio Schengen, a través de alambres de espino u ocultos en camiones.

Pero ¿por qué se encuentra el Régimen de Dublín en crisis? El origen de este sistema lo encontramos en la creación del espacio de libre circulación establecido en el Acta Única Europea. Esto llevó a la puesta en marcha de un procedimiento de armonización de los distintos regímenes de asilo de los Estados miembros que cristalizaron en la Convención de Dublín de 1990 y que evolucionarían con la Regulación de Dublín II (2003) y Dublín III (2013).

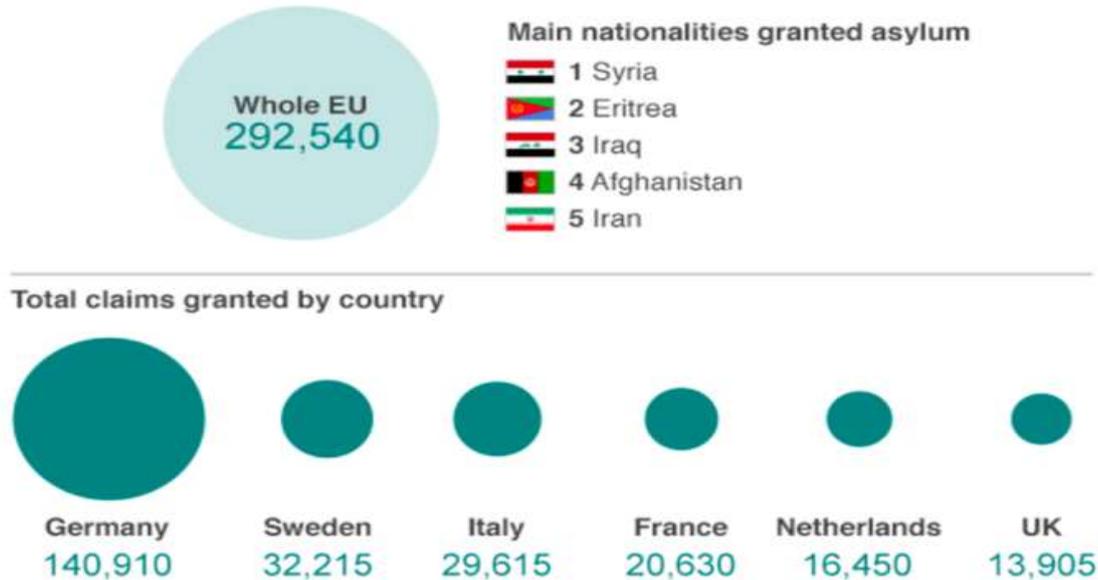
A grandes rasgos esta regulación lo que pretende es establecer qué estado es el responsable de las solicitudes para evitar duplicidades y elecciones subjetivas por parte de los solicitantes de asilo (ECRE, 2013). Así los tres principios que rigen este sistema son: 1) los solicitantes de asilo sólo pueden presentar una petición de asilo en la UE; si ésta fuera denegada sería reconocida por todos los Estados miembros; 2) Son las regulaciones de Dublín las que establecen qué Estado Miembro debe hacerse responsable de las solicitudes y 3) los solicitantes de asilo se transfieren al país que se les haya asignado. Y aquí es dónde han surgido los problemas. La asignación del estado responsable de la solicitud se realiza en función de tres variables: si el solicitante tiene familiares con estatuto de refugiado o en proceso de solicitud de asilo en un Estado Miembro será ese Estado Miembro el encargado de procesar la solicitud; si no fuera el caso, se haría cargo el Estado del que el peticionario tuviera visado; y si tampoco fuera este el caso, entonces sería el Estado por el que hubiera entrado el encargado de gestionar la solicitud.

Las distintas reformas de la Convención de Dublín han intentado concretar y aclarar estos criterios (Fratzke, 2015); sin embargo, ante la masiva llegada de personas potenciales demandantes de protección internacional, la situación se ha visto desbordada. Las razones las encontramos en la heterogeneidad de recursos y aplicación de la normativa en los Estados miembros. Si bien la legislación en materia de asilo se había homogeneizado, no ha sucedido lo mismo con las condiciones de recepción de las solicitudes, los tiempos de resolución de los expedientes y los recursos económicos con los que cuentan los Estados miembros (EMN, 2014). Si bien, hasta 2015, esta cuestión no había sido objeto de preocupación, al menos aparentemente, por parte de la UE, con la llegada de un gran número de solicitantes, Estados como Italia y Grecia mostraron la incapacidad de sus sistemas de asilo y de garantizar los derechos de las personas que estaban llegando. En el caso de Grecia había que añadir la precaria situación económica por la que transita y que la ha puesto al borde de la expulsión de la zona Schengen.

La solución a esta situación no es sencilla. Para que el régimen de Dublín funcionara se tendrían que dar varios factores que en estos momentos no confluyen (Guild *et al.*, 2015). El primero de ellos, la confianza entre los EEMM, esto es, el principio de solidaridad, el segundo, la profundización en los criterios de distribución incluyendo cuáles deben ser los plazos para resolver

las solicitudes y la garantía de los derechos de los peticionarios de asilo (Fig. 6). Sin ellos es imposible desarrollar una política de asilo común, y sin esa política el espacio Schengen no es viable.

Figura 7. Peticiones de asilo aprobadas en 2015



Fuente: reproducido de Eurostat y BBC

El espacio Schengen al borde del abismo

Desde el comienzo de la crisis humanitaria, e incluso antes, como defensa contra los ataques terroristas, se han hecho oír voces en las distintas capitales europeas contra la existencia del espacio Schengen. Sin embargo, no fue hasta que Alemania cerró de manera temporal sus fronteras y, por tanto, cerrando con ello la libre circulación de personas, cuando saltaron todas las alarmas.

Si para algo está sirviendo esta crisis es para redefinir los valores democráticos y de Derechos Humanos. Si para algo está sirviendo es para que reaccione una ciudadanía adormilada y apática, insensible a los dramas más allá de sus fronteras. Y si para algo está sirviendo es para descubrir lo que significa en realidad compartir la gestión de la frontera exterior entre los estados miembros y para qué sirve el principio de solidaridad. Se trata, por tanto, de volver a reflexionar sobre los objetivos comunes de la Unión. Unos objetivos que deberían ir más allá de la creación de agencias como EURODAC (control huellas dactilares) o SIS II (Schengen Information System) capaces de controlar quien entra y quién sale del espacio Schengen. Y, sin embargo, la realidad es que la principal preocupación de los líderes europeos es la cuestión de la Seguridad entendida como mecanismo de control que evite potenciales peligros tales como el terrorismo yihadista o el crimen organizado, pero también los refugiados. Todas las respuestas que se han dado desde Bruselas y los Estados miembros en relación con la gestión de la crisis se han orientado en esa dirección. Desde la propuesta de Cameron de bombardear los barcos de traficantes procedentes de Libia hasta el recientemente firmado acuerdo con Turquía que permite la externalización de la gestión de los peticionarios de asilo vulnerando el Derecho Internacional y los derechos humanos.

Pocas respuestas se han dado en otras direcciones: no las ha habido para aumentar el presupuesto en materia de integración; ni para acelerar los traslados a los Estados miembros; ni para impulsar la aplicación de la Directiva de Protección Temporal (2001), la emisión de visados humanitarios o la apertura de corredores humanitarios para sacar a la población civil de las zonas de conflicto.

El auge de las democracias iliberales, la xenofobia y el nacionalismo como protagonistas

La UE se enfrenta a una de las peores crisis de existencia desde su fundación. Los Estados miembros no consiguen ponerse de acuerdo en torno a qué hacer en relación con la crisis de refugiados, procedentes en su mayor parte de Siria, pero no sólo. Esta parálisis comunitaria ahonda en líneas de fractura que ya existían con anterioridad. Las posiciones más federalistas, frente a las más intergubernamentales; los países del sur frente a los países del norte. Y ahora las discrepancias de los países del grupo de Visegrado frente a las soluciones a adoptar para poner fin a la sangría humana que estamos presenciando.

No en pocas ocasiones se ha podido observar la profunda división que existe en el seno del Consejo Europeo en relación con las políticas de inmigración y asilo. Tradicionalmente, los seis países fundadores han abogado por una mayor comunitarización de estas políticas, ayudados por los países nórdicos. Un segundo grupo de países, situados en lo que podríamos denominar periferia europea, analizan esta crisis en términos domésticos, si bien sus posiciones pueden flexibilizarse en función de una negociación favorable a sus intereses, situaríamos en este grupo a España, Reino Unido y Austria. En último lugar aparecen los nuevos EEMM que no consideran esta cuestión de alcance europeo y, por lo tanto, no están dispuestos a renunciar a su principal obsesión en este momento: la política de seguridad y defensa europea en relación con Rusia.

La inflexible posición de Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia en relación con la crisis de refugiados abrió el debate de manera explícita sobre la profunda división política y de valores existente en Europa desde la incorporación de estos estados a la UE. Esta división tiene mucho que ver con los procesos de construcción nacional que se han vivido en el espacio postsoviético. Unos procesos sostenidos sobre concepciones etnoculturales y exclusivistas que son por los que han transitado estos países desde el inicio de sus procesos de cambio político tras el fin del Telón de Acero. Son precisamente estas concepciones las que hacen aflorar toda suerte de prejuicios xenófobos entre los gobernantes y gobernados en estos países. Varios han sido los miembros de las elites políticas de estos países que han manifestado su rechazo hacia los valores liberales europeos, hacia las minorías étnicas, y, como consecuencia de la llegada de ciudadanos procedentes de Siria, hacia las poblaciones musulmanas. La interposición de una demanda por parte del gobierno eslovaco ante el Tribunal de Justicia de la UE contra la obligatoriedad de las cuotas de refugiados propuesta por la Comisión o la celebración de un referéndum en Hungría contra la acogida de personas desplazadas son datos empíricos que así lo demuestran. El hecho cierto es que se confirma que el proceso de ampliación hacia el Este, que muchos consideraron precipitado, está teniendo nefastas consecuencias para el avance del proceso de integración política. Esto junto con una mayor presencia de fuerzas políticas vinculadas a la extrema derecha y profundamente euroescépticas en el resto de los EEMM, junto con la falta de reacción de los partidos políticos tradicionales está provocando que una crisis institucional y procedimental haya derivado hacia una crisis de los valores sobre las que presuntamente se construyó la UE

Quizás, entonces, el problema no está solo en razones de tipo orgánico de las sociedades post-socialistas, quizás el problema se sitúe en una crisis generalizada de valores en todo el entorno europeo en una situación de precariedad económica y de replanteamiento de la hoja de ruta de la UE. Quizás sea necesario reconstruir la identidad europea no en torno a unas fronteras físicas o simbólicas, sino en torno a unos valores universales. Quizás esta sea una oportunidad para una suerte de refundación europea que puede convertirse en una puerta a la esperanza para la construcción de otra Europa o, por el contrario, derivar hacia un horizonte mucho más siniestro.

¿Cuál ha sido la respuesta de la UE?

Es difícil ser optimista a la luz de las actuaciones recientes desarrolladas por parte de los Estados miembros escenificando una división que queda patente en cada Consejo Europeo. O ante la única reacción rápida que ha tenido la UE en su conjunto con la firma del Acuerdo con Turquía con flagrantes violaciones del Derecho Internacional. Si a lo anterior sumamos las reacciones que gobiernos como el danés, el sueco, o el noruego, tradicionalmente acogedores con los refugiados y ahora los más eficaces en la gestión de las expulsiones, y que se suman a la presión contraria a la inmigración fomentada por el grupo de Visegrado, junto con el incremento del apoyo popular a partidos nacionalistas y xenófobos a lo largo y ancho de todo el continente, tal y cómo se ha podido presenciar con el resultado del Brexit, el futuro de la UE es realmente incierto.

Parece que el núcleo central de la UE, liderado por Alemania, se ha plegado a las presiones más insolidarias y hasta hace pocas fechas tachadas de iliberales y racistas por los líderes políticos europeos. La posición inicial de Angela Merkel favorable a la acogida se ha visto minada tanto por presiones de política interior, como en las recientes elecciones regionales en Baden-Württemberg y en Renania-Palatinado con un importante crecimiento del partido anti-inmigración y euroescéptico, AfD, como por cuestiones de política exterior vinculadas ambas a la gestión de la crisis. Ambos han hecho que nos encontremos ante el peor de los escenarios posibles. Así, Alemania ha impulsado el acuerdo con Turquía que permitirá la externalización de la gestión de los refugiados, de manera individual, siguiendo el modelo de gestión de frontera establecido entre España y Marruecos hace años. Es decir, la UE no tendrá jurisdicción para condenar potenciales vulneraciones de derechos humanos en un país en el que hay constantes violaciones de los derechos de las minorías o la libertad de prensa, por mencionar algunos de ellos.

Las consecuencias de esta actuación son imprevisibles. Lo único que se puede afirmar al respecto es que la gestión que está realizando la UE de la crisis de refugiados ha dado el golpe definitivo a Europa. Una Europa que ya venía dando muestras de su debilidad institucional y en la que Alemania ha tomado el liderazgo imponiendo una suerte de domesticación de la política comunitaria en el proceso de toma de decisiones en las tres grandes crisis por las que ha atravesado durante los últimos años: Crisis de la Eurozona, Conflicto ucraniano y Crisis de refugiados.

No es casualidad que éstas hayan pivotado sobre tres pilares esenciales:

- 1) La preeminencia e influencia de Alemania en el proceso de toma de decisiones de la UE (Grupo de Normandía (Francia, Alemania, Rusia) - Ucrania; Eurogrupo - crisis griega; Negociaciones bilaterales Merkel con Erdogan y consecución del acuerdo UE-Turquía)

2) La naturaleza híbrida de las estructuras de la gobernanza europea poco preparadas para enfrentarse a importantes y determinados retos exteriores. El fracaso en la aplicación de las actuales políticas de la UE por falta de acuerdo entre los gobiernos de los Estados miembros: Política Europea de Vecindad, Política Económica y Monetaria y Política de Inmigración y Asilo.

3) El epicentro de las tres crisis se encuentra en un país periférico de la UE, Grecia, como conductor de un reto exterior (relaciones con Rusia y Schengen) que se transforma en crisis interna de la UE.

Estamos asistiendo más que a un proceso de europeización de las políticas europeas, a uno de domesticación de éstas por los actores estatales, el más evidente de ellos, Alemania, pero también los países que conforman el grupo de Visegrado (República Checa, Hungría, Eslovaquia y Polonia) que ha conseguido introducir en la agenda en este ámbito de la UE una gran parte de su discurso político.

Alemania, a través de una estudiada escenificación en la que muestra cómo el eje París-Berlín sigue gobernando los destinos europeos, la que plantea, ante una pusilánime Francia, la necesidad de abordar la reforma del sistema de asilo europeo y pone sobre la mesa propuestas concretas de actuación. Propuestas no desprovistas de polémica, tales como la imposición de mayores restricciones en los criterios de entrada, la apertura de centros de refugiados o el establecimiento de unos estándares mínimos comunes a los 28 sobre las condiciones en las que se reciben los refugiados. El principal problema de esta propuesta, sin duda, es la ausencia del resto de Estados miembros en su elaboración. El siguiente paso, ha sido también el liderazgo de la negociación con Turquía, en el que, esta vez sí, ha contado con el apoyo incondicional de los socios del Este.

Conclusiones

La pregunta que nos hacemos entonces es si realmente esta era la única respuesta posible y factible o si por el contrario se pueden ofrecer alternativas a este tipo de reacciones sostenidas sobre las políticas de seguridad y control frente a las de la libertad de los individuos sin ser conscientes de que la UE necesita seguridad, pero que sin libertad no es posible la construcción de una Europa en paz.

Así las cosas, los representantes europeos han optado por priorizar estabilidad en sus fronteras, en sus sociedades frente a la defensa cerrada de los derechos humanos. Han optado por enfrentar la cuestión de los flujos migratorios desde el enfoque de la seguridad. Han optado por renunciar a los valores que han representado la idea de Europa hasta hace pocas fechas, igualdad, libertad, fraternidad, para preservar una serie de intereses cortoplacistas que sin ningún género de dudas tampoco van a solucionar los problemas por los que atraviesan las sociedades europeas en la actualidad.

Esa reacción humanista y esencialmente europea hubiera comenzado en primer lugar por poner en marcha una profunda reforma de la política migratoria y de asilo europea que hubiera incluido la apertura de vías legales para la presentación de peticiones de asilo en los consulados y un reparto equitativo de las cargas de refugiados, pero también la puesta en marcha de mecanismos europeos de gestión para atender las migraciones laborales, familiares, etc. Esto hubiera favorecido la construcción de una política de inmigración común consensuada por todos los socios. Frente al actual pesimismo, quizás se podría haber aprovechado esta crisis como oportunidad para avanzar e integrar esta política no priorizando, como hasta ahora, un

intergubernamentalismo que mina de manera fehaciente la solidaridad europea y su propia existencia.

Se hubiera hecho imprescindible un cambio de la Política Exterior y de Seguridad Común en la que no solo se hubiera incluido el control de fronteras sino también la acción en el origen de las causas que provocan la salida masiva de personas. Esta acción podría haber tenido una doble naturaleza. Por un lado, agotar las vías diplomáticas, por otro, no dudar en emplear la acción directa como por ejemplo el embargo de armas y la apertura de corredores humanitarios en las zonas en conflicto. Es decir, se hubiera tratado de poner en marcha políticas activas de conflicto y postconflicto y terminar con el cortoplacismo estratégico de la PESC.

Aunque los anteriores supuestos no han sido los elegidos por la UE y los Estados miembros, sin embargo, quizás todavía quede una oportunidad para poder cambiar esta dinámica que sin ningún género de dudas puede llevar a la desaparición de la UE. Muchos apelan a la opinión pública y a los resultados electorales favorables a fuerzas políticas anti-inmigración. Sin embargo, a la luz de los datos mostrados por el Eurobarómetro de octubre de 2015 los ciudadanos europeos lo tienen más claro que sus líderes: 66% consideran que frente a la crisis de refugiados la solución ha de ser europea, 78% opina que los refugiados deben estar mejor distribuidos y el 75% está a favor de las cuotas obligatorias. Entonces, si no es la opinión pública ¿qué es lo que impide actuar a los gobiernos de los Estados miembros?

Si las políticas desplegadas hasta el momento no han tenido los efectos deseados y han sido insuficientes y erráticas quizás sea el momento de cambiarlas, no de profundizar en esa filosofía. Por tanto, es necesario, indispensable, que la Unión Europea tome las riendas, que reaccione, si es que quiere seguir existiendo. Tiene ante sí una doble disyuntiva. De un lado avanzar en la integración política y la mejora institucional del proceso de toma de decisiones. De otro, cerrarse en banda y apostar por invertir en más vallas, concertinas y muros, dejando de lado los valores que tradicionalmente nos han diferenciado de otros actores globales.

La crisis de refugiados ha puesto sobre la mesa los grandes retos a los que se enfrenta esta UE, el principal de todos ellos es el de responder a las preguntas ¿hacia dónde?, ¿cómo? y, sobre todo, ¿sobre qué valores? Si la respuesta es hacia más Europa, hacia una Europa más política, más integrada, entonces habrá que empezar a tomar decisiones en cuestiones tales como política exterior común, política de inmigración y asilo común, política fiscal, etc. En esta nueva reflexión, por tanto, se deberán plantear cuáles son los objetivos comunes de la Unión y cuáles deben ser sus límites. Los líderes comunitarios deberían también preguntarse sobre los valores que debe defender una Europa más unida, así como definir las nuevas amenazas del siglo XXI y cómo enfrentarse a ellas.

Bibliografía

- DE LUCAS, J. (2016), *Mediterráneo: el naufragio de Europa*. Valencia. Tirant Lo Blanc, Humanidades.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2000), *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Editora Desclée de Brouwer.

FERNÁNDEZ IBÁÑEZ, M. (2015), “El futuro de Turquía: una estabilidad difícil de archivar” en *Esglobal*, 5 noviembre [<http://www.esglobal.org/el-futuro-de-turquia-una-estabilidad-dificil-de-archivar/>]

FRATKZE, S. (2015), *Not Adding Up – the fading promise of Europe’s Dublin system*. Migration Policy Institute. [<http://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system>]

GUILD, E., COSTELLO, C., GARLICK, M. y MORENO-LAX, V. (2015), “Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin”, *CEPSPaper* [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU%282015%29519234_EN.pdf]

HIX, S. y HOYLAND, B. (2012), *Sistema Político de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill, pp. 107-139.

LINDBERG, L.N. y SCHEINGOLD, S.A. (1970) *Europe’s Would Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

NAIR, S. (2016), *Refugiados. Frente a la Catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona. Editorial Crítica.

PÉREZ GONZÁLEZ, C. (2016), “Consideraciones jurídicas sobre la respuesta de la Unión Europea a los flujos de refugiados y migrantes” en Moraes, N. y Romero, H. (coord.) *La Crisis de los Refugiados y los deberes de Europa*. Madrid. Editorial La Catarata, pp. 108-128

PINYOL, G. y FERRERO-TURRIÓN, R. (2015), “Migración en las fronteras europeas”. *Esglobal*, 18 mayo [<http://www.esglobal.org/depende-migracion-en-las-fronteras-europeas/>].

PINYOL, G. (2015), “¿Solidaridad Europea? ¿Proyecto Común? Sobre las cuotas de refugiados en la UE”. En *El Diario*, 23/07 [http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/Solidaridad-Proyecto-refugiados-Union-Europea_6_412318768.html].

SANAHUJA, J. (2016), “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera” en Mesa, M. (coord.) *Retos inaplazables en el sistema internacional*. Madrid. Fundación de Cultura de Paz/CeiPaz.

SHARMA, Sh. (2016), “Europe’s struggle with refugee crisis: an analysis” *The IUP Journal of International Relations*, vol X, pp. 17-33.

Otras fuentes

ACNUR (2015): “Refugee/Migrants Emergency Response” [http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#_ga=1.218803609.1087592703.144775921917/11/2015]

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2014): “Tritón no sustituye a Mare Nostrum a la hora de salvar vidas” (31/10/14) [<https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/triton-no-sustituye-a-mare-nostrum-a-la-hora-de-salvar-vidas/>]

COMISIÓN EUROPEA (2015) , “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de las Regiones. Una Agenda Europa de Migración”. Bruselas, 13.5.2015 COM (2015) 240 final

ECRE (2013), “Dublin II Regulation: Lives on Hold” [<http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html>]

EMN (2014). The Organization of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States. [http://emn.ie/files/p_20140207073231EMN%20Organisation%20of%20Reception%20Facilities%20Synthesis%20Report.pdf]

Eurobarómetro(2015) [<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/20150630PVL00108/2015-parlemeter>]

Europa Press (2015), “República Checa, Eslovaquia, Polonia y Hungría ven inaceptables las cuotas de refugiados”, 4 septiembre [<http://www.europapress.es/internacional/noticia-republica-checa-eslovaquia-polonia-hungria-ven-inaceptables-cuotas-refugiados-20150904200600.html>]

FRONTEX, (2014), “Frontex launches joint operation Triton (31-10-2014) [<http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7>]

Syria Refugee Response, (2016), [<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>]