



La Unión Europea ante la cuestión migratoria: entre la realidad y el deseo

25 mayo 2016

Ramón Górriz Vitalla

Secretario confederal de Acción Sindical de CCOO

José Antonio Moreno Díaz

Consejero del Comité Económico y Social Europeo
en representación de CCOO

La actual situación crítica respecto a los solicitantes de protección internacional en el ámbito de la Unión Europea (UE) no responde a la deriva trágica -pero en definitiva coyuntural- del contexto geoestratégico derivado de la guerra en Siria o la dramática inestabilidad en Afganistán, Iraq o Libia, amén de las catástrofes humanitarias en Eritrea, Sudán o Somalia.

La Unión Europea atraviesa una crisis sistémica que viene gestándose desde hace mucho tiempo. Precisamente desde que se optó por avanzar en un modelo de unión económica (o economicista) en detrimento de un mayor grado de unidad política y – sobre todo– social.

Quienes pensaron que de la crisis económica se salía con más Europa, los hechos contestan que puede que se hayan equivocado. La realidad camina a una Europa a dos velocidades de deudas y acreedores, con intereses contrapuestos.

Como se ha podido comprobar en otros contextos y bajo otros parámetros, no es posible avanzar sólo en una línea económica sin al mismo tiempo desarrollar estructuras políticas. No es posible creer sólo en un “gran mercado interior” sin desarrollar estructuras de articulación política y cohesión social.

Ya se venía reclamando especialmente desde el ámbito sindical y desde la sociedad civil que otra Unión Europea era posible, desarrollando estrategias de ampliación y consolidación del núcleo de derechos humanos tanto de la Carta Social Europea como de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.



Sin embargo, el modelo a seguir fue una ampliación casi sin límite de la UE sin valorar siquiera el contexto socio político del modelo de los nuevos países, simplemente con una revisión de los llamados “Criterios de Copenhague”. Todo ello en aras a una avaricia capitalista casi infinita, que anhelaba un mercado único de unos 500 millones de personas que trasmutaba el concepto clásico de ciudadano -con lo que lleva implícito de compromiso e interés por la *res pública*- por el de consumidor.

Los primeros embates de la crisis financiera consolidaron esta tendencia con la asunción y preconización desde las instituciones y organismos de la UE de las políticas “de austeridad”, eufemismo cínico donde los haya para referirse al proceso de desmantelamiento de las políticas sociales del denominado Estado del Bienestar, restringiendo o eliminando derechos y servicios públicos, al tiempo que se “externalizaban” los mismos en marcos de privatización, caracterizados en muchos casos por procesos poco transparentes u opacos, cuando no directamente corruptos, en beneficio de la respectiva “clientela política”.

Crisis en la construcción europea

La crisis de la construcción europea adquiere en estos momentos una alarmante profundidad que se agrava cada día que pasa. A las políticas de austeridad y recortes sociales que se han puesto en marcha, se han ido sumando el desafecto de sectores de la población de la UE que la perciben no como una solución, sino como un problema en sí: el aumento exponencial de las opciones políticas euroescépticas halla su máxima expresión en el referéndum británico sobre su hipotética salida de la UE. (*BREXIT*). Por otro lado, la crisis con Rusia en el conflicto de Ucrania y la guerra Siria, así como el ascenso electoral de fuerzas xenófobas, racistas y de ultraderecha en el norte y centro de Europa, el inmoral e ilegal acuerdo con Turquía, a propósito de la mal llamada “*crisis de los refugiados*” que cuestiona –trascendiendo– el propio derecho de asilo y pone en cuestión el respeto a los Derechos Humanos y los valores democráticos en la Unión Europea.

La lista de agresiones al modelo europeo sigue con la reforma laboral del Gobierno de Rajoy en España, Renzi en Italia y finalmente Hollande en Francia; las prometidas concesiones al Gobierno de Cameron en el Reino Unido, para evitar el *Brexit*; los criminales atentados en distintas capitales europeas contra la democracia, el modelo de



convivencia y los derechos humanos; ahora el referéndum holandés que desautoriza el acuerdo de la UE con Ucrania; ... un panorama que acompañando el clima de “seguridad antiterrorista” va a suponer un ascenso del racismo, la xenofobia y el recorte de las libertades democráticas.

Quienes pensaron que de la crisis económica se salía con más Europa, los hechos contestan que puede que se hayan equivocado. La realidad camina a una Europa a dos velocidades de deudas y acreedores, con intereses contrapuestos. Esta división hará surgir nuevas fricciones en el futuro. Pese a lo que señala el informe de los cinco presidentes –Presidente de la Comisión Europea (Jean-Claude Juncker) con el Presidente de la Cumbre del Euro (Donald Tusk), el del Eurogrupo (Jeroen Dijsselbloem), del Banco Central Europeo (Mario Draghi), y del Parlamento Europeo (Martin Schulz)–, Europa no necesita más gestión neoliberal de la crisis, ni más austeridad y políticas de ajuste.

De igual modo, el acuerdo de la Comisión Europea para evitar la marcha del Reino Unido (recortando la libre circulación de las personas), el acuerdo con Turquía, la negociación en secreto del TISA (Acuerdo sobre el Comercio Internacional de Servicios), o la aprobación, en primera vuelta, por el Parlamento Europeo del Tratado Transatlántico del Comercio e Inversión (TTIP), podrían ser los indicios de que para las élites económicas y financieras europeas la solución ya no es la construcción europea, y lo que les vale es lo que hay.

Desde Comisiones Obreras, con la Confederación Europea de Sindicatos (CES), continuamos pensando que hay que seguir oponiéndonos a la austeridad, construir una gobernanza alternativa y democrática, políticas de inversiones para el crecimiento sostenible y empleos de calidad, relanzar el diálogo social y la participación de los trabajadores y trabajadoras, defender las libertades y promover derechos.

Retomando la cuestión que nos ocupa, por lo tanto, la deriva es al revés: un deterioro del modelo europeo genera un deterioro del modelo de asilo. No puede ser de otra manera. Un modelo europeo actual caracterizado por el egoísmo individualista de carácter ultraliberal (especialmente en algunos países) con la notoria ausencia de directrices políticas comunes de cohesión desde la UE ha generado un desarraigo y un desafecto de la ciudadanía europea para con la propia UE que se traduce en total desinterés (y desinformación) respecto a las cuestiones que ya son comunes como es la política de asilo.



Llegados a este punto es importante resaltar algunas cuestiones: en primer lugar la percepción desde la UE – eminentemente eurocéntrica – es errónea.

El problema real es la guerra en Siria, que mueve a millones de personas en busca de protección: mientras no se aborden las raíces de los flujos (en este caso, la guerra) no se detendrá la llegada de personas. Por lo tanto es muy previsible que los flujos se incrementen exponencialmente a corto plazo, especialmente en verano.

El problema no es la llegada de solicitantes de asilo a las fronteras de la UE. En ese caso el problema muy grave lo tienen países como Líbano, Jordania o la propia Turquía, que con un nivel de desarrollo socioeconómico a mucha distancia de la UE –sin hablar del desarrollo político– están recibiendo con desigual trato en la acogida, a millones de personas que buscan protección.

El problema tampoco es el propio contexto turco, el cual sigue aún siendo muy problemático especialmente por la deriva autoritaria de Erdogan, que se traduce en la falta de respeto a los Derechos Humanos (libertad de prensa y expresión, vulneración de derechos laborales y sindicales), el enfoque del contencioso kurdo, el respeto al laicismo, los derechos de la mujer, etc...

Asimismo –a peor– en el mismo paquete de la crisis de migración, la Unión Europea en un intento desesperado por eludir su responsabilidad pone sobre la mesa la propia relación de Turquía con la UE: plazos y criterios de admisión, exención de visados a sus nacionales para “facilitar” el control por parte de Turquía de sus fronteras y costas, al tiempo que readmite los solicitantes expulsados desde la UE.

Las instituciones de la UE y especialmente los propios Estados miembros, han estado perdiendo un tiempo vital desde el comienzo de la guerra en Siria hace 5 años: era entonces cuando deberían haber desarrollado con tempo y planificación estrategias de acogida. Sin embargo se optó por la táctica del avestruz: entender cínicamente que era una cuestión regional que afectaba sólo a Turquía. Cuando más de 3.000.000 de personas han buscado protección en territorio turco y han perdido la esperanza, el “vaso turco” ha rebosado y el flujo es imparable hacia el *oasis* de la UE.

Asimismo también se ha perdido el tiempo desde la aprobación en el año 2013 de las Directivas 32 y 33 sobre normas y procedimientos –respectivamente– para acogida de solicitantes de protección internacional. Dichas Directivas establecen un plazo de transposición obligatorio que finalizó en julio de 2015: nos encontramos pues sin un



sistema común de asilo en la UE porque, por un lado, los Estados no han cumplido su obligación, y por otro las instituciones de la UE, especialmente la Comisión -en cuanto *guardiana de los Tratados*-, no ha tenido a bien (o no ha podido) obligar a los Estados a su implementación.

En concreto, el acuerdo con Turquía del 18 de marzo vulnera el Derecho internacional: en concreto la Convención de Ginebra de 1951. Inicialmente porque exige procedimientos individualizados de examen de cada solicitud de asilo formulada por un solicitante de protección internacional, extremo que no se garantiza con la expulsión a Turquía de los *inmigrantes irregulares*. Asimismo se garantiza en la misma la prohibición de discriminación en función del país de origen del solicitante lo que tampoco se garantiza con la expulsión de todas las personas provenientes de Turquía.

Hay que seguir oponiéndonos a la austeridad, construir una gobernanza alternativa y democrática, políticas de inversiones para el crecimiento sostenible y empleos de calidad, relanzar el diálogo social y la participación de los trabajadores y trabajadoras, defender las libertades y promover derechos.

Además vulnera el derecho al “*non refoulement*” o derecho a la no devolución del solicitante al país del que pudiera sufrir persecución (artículos 32 y 33), en tanto que por parte de Grecia –como país de la UE– no se va a atender ni escuchar las hipotéticas alegaciones que haga el solicitante antes de su expulsión.

Por otro lado, el sistema turco de *ciudades satélites* –hasta un número de 62– donde actualmente se confina a los solicitantes de protección internacional y se les limita su libertad de movimiento y circulación mediante controles de presencia en las mismas vulnera el artículo 26 de la Convención, que garantiza la libertad de circulación.

Que Turquía no es un país seguro ya se ha apuntado con anterioridad: pese al intento de la Comisión de la UE en otoño de 2015 de proponer una lista de países seguros^[1], Turquía –si bien es firmante de la Convención de Ginebra de 1951 así como del Protocolo de Nueva York de 1967– mantiene la *reserva o excepción* geográfica, esto es, sólo admite como refugiados a los efectos previstos en la Convención a personas de origen europeo, luego sólo admite como refugiados a los europeos perseguidos: por ejemplo actualmente ciudadanos ucranianos.

Por lo tanto la población siria, iraquí, paquistaní, afgana, etc... nunca será considerada como refugiados en Turquía conforme a la legislación internacional, precisamente por la reserva referida: esto significa que no tienen un *status* jurídico, ni reconocido, ni estable.



La Comisión considera oportuno –al amparo de la Directiva 2013/32/UE– establecer una lista común de países de origen seguros y en la propuesta de Reglamento asimismo propone mediante un anexo una lista inicial de terceros países que se incluirán en la lista común a la UE de países de origen seguros, los cuales serían Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía.

Ya el Comité Económico y Social de la UE (CESE) ha fijado posición al respecto en el Dictamen REX 457 aprobado en Plenario de fecha 10 de diciembre de 2015[2] y entiende que deben fijarse de una manera más concreta, segura y garante los criterios específicos para determinar un país como seguro a los efectos previstos en la Directiva 2011/95/UE y en especial al anexo I de la Directiva 2013/32/UE y –aun valorando positivamente la iniciativa de la Comisión– el CESE considera que en este momento puede resultar precipitada la elaboración de una lista concreta de países considerados seguros a los efectos previstos.

Sorprende por tanto que la Comisión de la UE pretenda una lista de países seguros incluyendo no solo a Turquía sino a Kosovo, que ni siquiera ha ratificado la Convención Europea de Derechos Humanos[3].

Falta de voluntad política

Con todo, esa falta no sólo de previsión, sino de falta manifiesta de voluntad política, tanto de las instituciones de la UE (con la honrosa excepción del amplio acervo al respecto del Comité Económico y Social) como –especialmente– de los Estados miembros, afecta no solo a la responsabilidad internacional de los mismos, sino a los propios principios y valores democráticos y de respeto a los Derechos Humanos reconocidos como fundamentales en el propio artículo 2 del Tratado de la Unión Europea:

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.



En concreto, el recientemente adoptado Acuerdo UE-República de Turquía a los efectos de readmisión de “inmigrantes irregulares” vulnera múltiples instrumentos jurídicos no sólo internacionales –como se ha mencionado respecto a la Convención de Ginebra de 1951– y también el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas[4], el cual en su artículo 13 determina que:

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

Desde el ámbito específicamente europeo el Convenio Europeo de Derechos Humanos[5], en su Protocolo Cuarto también determina dicha prohibición:

Artículo 4. Prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros.

Quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros.

Por otro lado, la propia y específica fuente primaria del Derecho de la Unión o Derecho Comunitario –el Tratado de la UE – ya hemos referido que fija en su artículo 2 unos principios que deben *empapar* todo el devenir político y jurídico de la Unión. A su vez el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su artículo 78, incorpora plenamente el derecho de asilo y fija su ámbito conforme a la normativa internacional, incorporándola:

- 1. 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.*
- 2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya:*

3. *a) un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión;*
4. *b) un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional;*
5. *c) un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva;*
6. *d) procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;*
7. *e) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria;*
8. *f) normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria;*
9. *g) la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.*

Precisamente el desarrollo de este apartado 2 originó en 2013 la aprobación de las Directivas 32 y 33 sobre normas comunes y procedimientos comunes para la acogida de solicitantes de protección internacional: la falta de voluntad política de los Estados miembros en implementar y trasponer ambas Directivas, unido a la falta de voluntad de iniciativa al respecto de la Comisión para obligar a su implementación ha generado que el mandato se halle aún incumplido en abril de 2016, pese a que el periodo de transposición de ambas Directivas terminó en el mes de julio de 2015.

Finalmente también, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 18, agrega el derecho de asilo, incorporando directamente la normativa internacional:

Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con la Constitución.

Asimismo el artículo 19 prevé la protección en caso de devolución, expulsión y extradición, prohibiendo expresamente las expulsiones colectivas y ordenando que: “2- Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.



Su objetivo pues es garantizar que cada decisión se base en un examen concreto y que no se pueda decidir mediante una sola medida la expulsión de todas las personas que tengan la nacionalidad de un Estado determinado.

En este ámbito, incluso la controvertida Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, llamada también “Directiva de la vergüenza” por los muchos márgenes de inseguridad y vulnerabilidad que estableció para el régimen de internamiento y expulsiones en su artículo 9, también plantea el aplazamiento de la expulsión cuando ésta vulnere el principio de no devolución.

Cabe añadir una serie de conclusiones finales. El problema real es la guerra en Siria, que mueve a millones de personas en busca de protección: mientras no se aborden las raíces de los flujos (en este caso, la guerra) no se detendrá la llegada de personas. Por lo tanto es muy previsible que los flujos se incrementen exponencialmente a corto plazo, especialmente en verano.

La gestión de la migración y la cuestión de los refugiados es un ejemplo: la ciudadanía detesta lo que no sirve y la Unión Europea debe demostrar que sirve, que es útil para gestionar –con voluntad y decisión política que garantice los Derechos Humanos, la democracia y los valores de la UE– un proceso migratorio seguro hacia la Unión Europea de todas aquellas personas que lo requieran.

Por ello, al margen de acuerdos de dudosa legalidad cabe exigir a la Unión Europea la apertura de mecanismos legales de llegada que garanticen un acceso seguro, habilitando a tal fin visados humanitarios desde las Oficinas Consulares de los Estados miembros en Turquía, Jordania, Líbano y también desde Serbia, FYROM (la ex República Yugoslava de Macedonia, en inglés Former Yugoslav Republic of Macedonia), y Montenegro. Para ello se debe plantear un incremento del despliegue diplomático y consular en medios materiales y humanos a tal fin de los Estados miembros de la U.E. en dichos países o en otros que se considere oportuno.

Al tiempo habrá que exigir a Turquía que elimine la “excepción geográfica” respecto a la ratificación de la Convención de Ginebra de 1951, a fin de establecer un diálogo bilateral U.E.-Turquía en un marco recíproco de respeto al Estatuto del Refugiado conforme a parámetros internacionales y –con base en lo anterior– exigir un status jurídico internacional homologado y estable para todas las personas que hayan solicitado o soliciten protección internacional en su territorio.



En la misma línea y desde la exigencia de garantizar la integridad y dignidad de las personas que buscan protección internacional, garantizando su derecho a solicitar a Turquía el respeto de los derechos de los solicitantes a protección y los derechos inherentes: formación lingüística, educación, derecho a trabajar así como un mayor nivel de control de los traficantes de personas que operan desde su territorio.

Finalmente unas notas para la esperanza: un sondeo publicado recientemente por la Fundación Bertelsmann-Stifung de Alemania[6] muestra un rotundo respaldo de la población de la Unión Europea a la asunción de responsabilidades en el contexto crítico que estamos viviendo. Ello ahondaría más la brecha entre el mensaje institucional irresponsable y miope de los Gobiernos de los Estados miembros, y la posición de la ciudadanía, que ya ha demostrado su compromiso efectivo en toda la U.E. en actos, manifestaciones y movilizaciones de toda índole.

Así el 79% de los ciudadanos de la UE creen que la propia Unión debería tener una política común en materia de inmigración y el 52% incluso considera que la responsabilidad de la UE en este ámbito debe ser primaria e inicial. Sólo el 27% cree que dicha responsabilidad debe ser compartida entre la UE y los Estados miembros.

Al tiempo, el 79% de los entrevistados cree que las personas solicitantes de protección internacional deben ser distribuidas equitativamente entre los Estados de la UE

Añadiendo incluso un 69% de los entrevistados que la financiación proveniente de la UE debería ser minorada para aquellos Estados que no asuman dicha responsabilidad.

Quizás estos datos deben hacernos reflexionar sobre la realidad y la percepción, esto es, sobre lo que los Estados y los Gobiernos de la UE –las élites, en definitiva– quieren y lo que realmente la población necesita y desea: nuestro desafío, el de quienes creemos en otra Europa posible, será mostrar que solo en la Unión Europea está la solución, porque en gran parte ella generó los problemas.

La gestión de la migración y la cuestión de los refugiados es un ejemplo: la ciudadanía detesta lo que no sirve y la Unión Europea debe demostrar que sirve, que es útil para gestionar –con voluntad y decisión política que garantice los Derechos Humanos, la democracia y los valores de la UE– un proceso migratorio seguro hacia la Unión Europea de todas aquellas personas que lo requieran.

[1] *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE COM (2015) 452 final.*

[2] Ponente señor MORENO DIAZ,

<https://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/eesc-2015-05379-00-01-ac-tra-es.docx>

[3] <http://www.coe.int/es/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures>

[4] <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-PactoDerechosCivilesyPoliticos.htm>

[5] <http://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/index.htm>

[6] <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/topics/aktuelle-meldungen/2016/februar/majority-of-the-eu-citizens-wants-a-fair-distribution-of-refugees/>