

José Antonio Moreno

La Unión Europea ante el espejo
de los refugiados: del drama a la tragedia



La lectura, 1869-70. Berthe Morisot.

Si la crisis supuso la excusa para atacar los derechos fundamentales de carácter social que caracterizaban el modelo europeo y articulaban su marco de relaciones laborales, ahora nos hallamos ante ataques contra los derechos fundamentales y garantías de índole política. El deterioro del modelo europeo ha generado un deterioro del modelo de asilo.

El problema no es la llegada de solicitantes de protección internacional a las fronteras de la UE. Tampoco el contexto turco, que sigue siendo muy problemático por su deriva autoritaria y la falta de respeto a los derechos humanos. La UE ha perdido un tiempo vital desde el comienzo de la guerra de Siria, cuando deberían haberse desarrollado estrategias de acogida.

Ahora, cabe exigir a la UE, al margen de acuerdos de dudosa legalidad, la apertura de mecanismos de llegada que garanticen un acceso seguro a las personas que huyen de la guerra y buscan protección internacional, y a Turquía el respeto a los solicitantes de protección y sus derechos inherentes.

SON malos tiempos para la UE. O –al menos– son malos tiempos para el modelo de construcción europea que desde luego los sindicatos de clase y las fuerzas de progreso tenían en mente cuando se avanzaba políticamente en el proyecto de la UE.

No es casualidad que por primera vez desde la ratificación del Tratado de la Unión Europea¹ la Comisión se haya visto obligada –no de buena gana, precisamente– a iniciar el trámite institucional de comunicación e información sobre vulneración de los principios fundamentales de la UE y afectación –por tanto– al Estado de Derecho, a los principios democráticos y a los Derechos Fundamentales en un Estado miembro, en este caso, Polonia.

Hemos de recordar que el artículo 7² prevé un mecanismo formal y que ya la Comisión Barroso detectó en 2010 problemas respecto a las garantías democráticas y

¹ VERSION CONSOLIDADA MARZO 2010

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:ES:PDF>

² 1. A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oír al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones. El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.

2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.

3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

los Derechos Fundamentales en los Estados miembros de la UE, lo que le llevó a diseñar en la Comunicación de 2014 un nuevo mecanismo más suave y menos drástico que el antedicho.

No está de más recordar el tenor literal del artículo 2 del Tratado de la UE:

“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”.

Posteriormente el artículo 3 proclama que la Unión tiene como finalidad promover la paz, **sus valores** y el bienestar de sus pueblos.

Por ello, la actual situación crítica respecto a los solicitantes de protección internacional en el ámbito de la 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.

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 dismantelamiento de las políticas sociales del denominado Estado del Bienestar, restringiendo o eliminando derechos fundamentales 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”.

Actualmente podríamos expresar que nos hallamos en un “segundo momento” en los ataques a los Derechos Fundamentales: si la crisis supuso la excusa para atacar los derechos fundamentales de carácter social que caracterizaban el modelo europeo y especialmente articulaban su marco de relaciones laborales, ahora nos hallamos ante ataques contra los derechos fundamentales y las garantías de índole política como son los derechos de reunión y manifestación, la libertad de expresión y de prensa e incluso la separación de poderes, la tutela judicial efectiva y el propio Estado de Derecho, y todo ello al calor de una –intencionada– tensión entre libertad y seguridad.

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. Un modelo que lleva a un retorno a la “nación”, a la renacionalización de las políticas desde la UE hacia los Estados miembro de nuevo.

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

El problema no es la llegada de solicitantes de protección internacional a las fronteras de la UE. En ese caso el problema muy grave lo tienen países como Líbano, que con una población de cuatro millones y medio de habitantes, acoge casi

1.100.000 refugiados, esto es, la cuarta parte de su población; o Jordania que con casi 640.000 refugiados supone que el 10% de su población está en situación de protección internacional, o la propia Turquía con casi tres millones de refugiados; países 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 protección³.

El problema tampoco es el propio contexto turco, el cual sigue siendo muy problemático, especialmente por la deriva autoritaria de Erdogan que se traduce en la falta de respeto a los DDHH (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 UE en un intento desesperado por eludir –o al menos, *externalizar*– 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 a 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 tiempo 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.

³ Datos de ACNUR marzo de 2016

En concreto, el acuerdo con Turquía del 18 de marzo vulnera el derecho internacional y en especial la Convención de Ginebra de 1951. Inicialmente porque la referida Convención 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*. También se asegura 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.

Asimismo 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 van 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 seguros⁴, 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 a ciudadanos ucranianos.

Por lo tanto sirios, iraquíes, paquistaníes, afganos, etc., nunca serán considerados 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

⁴ 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/UECOM (2015) 452 final.

propone asimismo en 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 ha fijado posición al respecto en el DICTAMEN REX 457 aprobado en Plenario de fecha 10 de diciembre de 2015⁵ y entendiéndose que deben fijarse de una manera más concreta, segura y garante de 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 –y peligrosa, cabe añadir– 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 Humanos⁶.

Con todo, esa falta de previsión si no –sobre todo– 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 miembro, 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

⁵ Ponente señor MORENO DIAZ

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

⁶ <http://www.coe.int/es/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures>

de Ginebra de 1951— sino también el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas⁷ y —desde el ámbito específicamente europeo— el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁸ que en su Protocolo Cuarto también determina la prohibición de expulsiones colectivas.

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 UE. A su vez, el Tratado de Funcionamiento de la UE en su artículo 78 incorpora plenamente el derecho de asilo y fija su ámbito conforme a la normativa internacional, incorporándola⁹.

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, unida 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 mayo de 2016 pese a que el periodo de trasposición de ambas Directivas terminó en el mes de julio de 2015.

Finalmente, también la CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE en su artículo 18 agrega el derecho de asilo, incorporando directamente la normativa internacional en tanto 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.

Adicionalmente cabe mencionar que “haciendo de la necesidad, virtud”, la Comisión Europea, ante el tenor de los acontecimientos, propuso en mayo de 2015 una *Agenda Europea sobre migración*: en ella planteaba acciones inmediatas tendentes a salvar vidas y a diseñar un modelo de “reparto equitativo” de los solicitantes de protección, entre otras propuestas. En lo relativo al reparto proponía dos mecanismos: la reubicación de solicitantes de protección internacional que estuvieran ya en

⁷ <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-PactoDerechosCivilesyPoliticoss.htm>

⁸ <http://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/index.htm>

⁹ 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.

un país de la UE (en este caso, Italia y Grecia) y el reasentamiento de personas provenientes de un país tercero (fundamentalmente, Turquía, Jordania y Líbano). Dicha propuesta fue matizada por el Consejo en septiembre de 2015, que fijó unas cifras concretas de acogimiento de 160.000 personas en reubicación y 20.000 en reasentamiento. Tan vergonzosas y vergonzantes eran estas cifras que incluso la propia asamblea anual del Alto Comisionado de NNUU para los Refugiados¹⁰ “imploró” a la UE que acogiera como mínimo un 10% del total de refugiados sirios, esto es, unas 480.000 personas.

Si ya esa cifra resulta una ignominia si la ponemos en relación con el total del éxodo sirio, por ejemplo (unos cinco millones de personas), o con el universo poblacional de la UE –500 millones de personas– y con su contexto económico, sin embargo la realidad es todavía mucho peor porque según las cifras reales ofrecidas por la propia UE, a 15 de marzo 2016, sobre el grado de cumplimiento de las referidas nimias previsiones, sólo se habían reubicado 937 personas y reasentado a 4.550.

Con referencia al compromiso español específicamente, la cifra es absolutamente ridícula pues de las 16.000 personas a reubicar en dos años sólo se ha acogido a 18 personas a fecha de abril de 2016.

Finalmente, con fecha 6 de abril la Comisión ha planteado una nueva propuesta tendente a abrir el debate sobre una política común de migraciones y asilo en la UE: en este documento se hace una revisión crítica tanto de los Convenios de Schengen como del denominado “Sistema de Dublín” en cuanto mecanismos de “control” de flujos migratorios hacia la UE y propone un nuevo sistema común de asilo en base a dos opciones que los Estados miembros deben valorar a fin de continuar con el debate. Asimismo plantea dotar de mayores competencias –incluso centralizando los procedimientos de solicitud de protección internacional de los Estados UE– en la Agencia Europea para el Asilo (EASO). Recientemente, y con el loable propósito de conseguir una mayor responsabilidad compartida entre los Estados UE sobre el “reparto” de solicitantes de protección internacional, la Comisión ha hecho la propuesta de que los Estados que rechacen dichos solicitantes deberán abonar 250.000 € en concepto de compensación para con los Estados que sí asuman dicha responsabilidad: sin entrar en calificar dicha estrambótica propuesta, ya los países del denominado Grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia), que se han mostrado extraordinariamente opuestos a cualquier atisbo de compromiso al respecto desde el principio, han manifestado su radical oposición.

¹⁰ Ginebra, 30 de marzo de 2016

Debería empezarse a valorar, pues, si a esos países que niegan su responsabilidad debería serles minorada –proporcionalmente o en la forma que se estime– la financiación que –por muchos conceptos– siguen recibiendo de fondos de la UE.

Cabe añadir una serie de conclusiones finales. El problema real es la guerra en Siria que mueve –forzosamente, no hemos de olvidar– a millones de personas a buscar 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.

Por ello, al margen de acuerdos de dudosa legalidad, cabe exigir a la UE 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, Montenegro, Albania, etc. Para ello se debe plantear un incremento del despliegue diplomático y consular en medios materiales y humanos de los Estados miembros de la UE 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 UE–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 la misma, se debe reclamar a Turquía el respeto hacia los solicitantes de protección y sus 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-Stiftung de Alemania¹¹ muestra un rotundo respaldo de la población de la UE 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

¹¹ <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/topics/aktuelle-meldungen/2016/februar/majority-of-the-eu-citizens-wants-a-fair-distribution-of-refugees/>

ciudadanía, que ya ha demostrado su compromiso efectivo en toda la UE en actos, manifestaciones y movilizaciones de toda índole.

Así, el 79% de los ciudadanos de la UE creen que la propia UE 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 los solicitantes de protección internacional deben ser distribuidos 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 los que creemos en otra Europa posible, será mostrar que solo en la UE está la solución porque en gran parte ella misma generó los problemas.

En esta línea, el caso de España es paradigmático en cuanto excepción, pues no sólo no se ha articulado un discurso racista, xenófobo o populista con/contra los refugiados sino que la sociedad civil –con los sindicatos a la cabeza– ha respondido mediante movilizaciones y exigencias al Gobierno, alcanzando un alto nivel de concienciación al respecto.

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