

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 51
enero 2016

Destino: Europa

*además, una serie de
artículos sobre otros
aspectos de la
migración forzada*



SÓLO DISTRIBUCIÓN GRATUITA



La Revista Migraciones Forzadas

(RMF) pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por el Centro de Estudios sobre Refugiados. La edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante (IUDESP).

Personal en Oxford

Marion Couldrey y

Maurice Herson (Editores)
Andonis Marden (Asistente de
Promoción y Financiación)
Sharon Ellis (Asistente)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview

Tel: +44 (0)1865 281700

www.fmreview.org

De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Laura Moreno
Mancebo, IUDESP, Universidad de
Alicante, Apartado de Correos 99,
E03080 Alicante, España

rmf@ua.es

www.fmreview.org/es

Renuncia de responsabilidad: Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del RSC o del IUDESP. **Derechos de autor:** consulte la página 95.



ISSN 1460-9819

Diseñado por
Art24 www.art24.co.uk

De los editores



Europa está experimentando movimientos masivos de personas desplazadas a los que de alguna manera ha sido inmune en gran medida durante décadas. Las ramificaciones y manifestaciones de lo que se está llamando una "crisis migratoria" se extienden y se entremezclan con las políticas nacionales y paneuropeas así como con los problemas económicos existentes, la xenofobia, el miedo a los ataques terroristas, y mucho más.

Las reacciones son tan dispares como la construcción de vallas para detener a quienes cruzan fronteras que normalmente eran pacíficas, la muerte de personas transportadas por contrabandistas en embarcaciones no aptas para navegar, líderes políticos de la UE discutiendo sobre un Sistema Europeo Común de Asilo y el número de refugiados que van o no van a permitir dentro de su países respectivos, y las polémicas respuestas a la catástrofe que continúa desarrollándose en Siria. Junto a esto también vemos un aumento de la compasión popular, la solidaridad y la ayuda a estas personas cuyo sufrimiento humano dentro y alrededor de Europa constituye la realidad detrás de la retórica.

En esta edición de RMF, los autores arrojan luz jurídica, práctica, moral y basada en la experiencia sobre varios de los múltiples problemas y reacciones que componen esta "crisis". RMF 51 también incluye cinco artículos "generales" sobre otros aspectos de la migración forzada.

Nos gustaría dar las gracias a Elizabeth Collett (Migration Policy Institute Europe), Madeline Garlick (ACNUR), Cathryn Costello (Centro de Estudios sobre Refugiados) y Richard Williams por su ayuda como asesores en el tema principal de esta edición. También damos las gracias al Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores, a la Oficina para Europa de la Agencia de la ONU para los Refugiados, las Open Society Foundations y la Organización Internacional para las Migraciones por su apoyo financiero a la edición.

Marion Couldrey y Maurice Herson, Editores, Forced Migration Review

De la edición en español

Entre los valores de la Unión Europea está promover los Derechos Humanos y la dignidad humana, pero la disparidad de respuestas que se están dando genera un enorme sufrimiento a las personas que buscan refugio dentro de sus fronteras. Será necesario un gran debate y mucha voluntad política para crear una gestión a la crisis respetuosa con ese valor y que cumpla las expectativas tanto de los refugiados como de los propios ciudadanos de la UE.

El número completo y los artículos individuales se encuentran disponibles en formato html y pdf en www.fmreview.org/es/destino-europa. Esta edición está disponible tanto en versión impresa como en línea en español, inglés, francés y árabe. Si desea recibir copias impresas, puede dirigirse a nosotros a la dirección de correo electrónico rmf@ua.es.

Próximas ediciones:

- **Pensando en el futuro: transición, desplazamiento y soluciones.** Publicación en mayo de 2016.
- **Comunidades locales: primeras y últimas proveedoras de protección.** Publicación en septiembre de 2016.

Para más información consulte www.fmreview.org/es/proximas-ediciones

Encuesta a los lectores: les agradeceríamos que contestaran a estas 5 preguntas para ayudarnos a mejorar RMF <http://tinyurl.com/encuesta-RMF>

Eva Espinar y Laura Moreno, Revista Migraciones Forzadas

Portada: Un grupo de refugiados haza de Afganistán calentándose alrededor de un fuego en la estación de tren de Presevo, Serbia, noviembre de 2015. ACNUR/Daniel Etter

Comentario de los editores: Elegimos esta imagen como contraste con algunas de las imágenes más estereotipadas de la "crisis" de refugiados europea. Nos gustó la valla de jardín separando el acogedor interior de los excluidos del exterior, y la humanidad y la sensación de calidez del grupo familiar –recordándonos que los refugiados y los migrantes son personas que pueden sonreír y apoyar a los demás, incluso cuando los tiempos son muy difíciles.



Destino: Europa

- 4 Prólogo: Confianza en la movilidad a través de más de una generación**
François Crépeau
- 5 Migrantes, refugiados, historia y precedentes**
Colin Bundy
- 7 La protección para los refugiados en Europa: ¿Es hora de una gran reforma?**
Maria Stavropoulou
- 10 Simplificar la determinación de la condición de refugiado**
Kelly Staples
- 10 Llegadas a la isla de Lesbos, verano de 2015**
Fotini Rantsiou
- 12 No tiene que por qué ser así**
Cathryn Costello
- 14 El reto del Mediterráneo en un mundo de crisis humanitarias**
William Lacy Swing
- 17 Una red de campamentos en el camino a Europa**
Irit Katz
- 19 La trampa detrás de Dublín**
Marco Funk
- 21 Abusos en las fronteras de Europa**
Duncan Breen
- 23 Melilla: un espejismo en el camino a Europa**
Frida Bjørneseth
- 25 Búsqueda y salvamento en el Mediterráneo central**
Hernán del Valle, Rabia Ben Ali y Will Turner
- 27 Migración irregular por mar**
- 28 Seguridad, rescate en el mar y acceso legal**
Stefan Kessler
- 30 Llegadas y muertes de migrantes en el Mediterráneo: ¿Qué nos dicen realmente los datos?**
Frank Laczko, Ann Singleton, Tara Brian y Marzia Rango
- 32 La migración (pos)conflicto de Afganistán y Somalia a la UE**
Nassim Majidi
- 34 ¿Por qué los eritreos van a Europa?**
Mogos O. Brhane
- 36 No hay más opción que Europa**
Yotam Gidron y Olivia Bueno
- 36 Familias refugiadas iraquíes en Jordania: la búsqueda activa de soluciones**
Mirjam A. Twigt
- 38 Tragedias de camino a Europa: una perspectiva desde África**
J. O. Moses Okello
- 40 La cooperación de la UE con terceros países: repensando conceptos e inversiones**
Elizabeth Collett
- 42 ¿El camino más concurrido? Los desplazamientos secundarios de los solicitantes de asilo y refugiados**
Madeline Garlick
- 45 Los acuerdos de readmisión de la Unión Europea**
Mehdi Rais
- 47 El punto de vista de un oficial de la guardia costera: reforzar la migración a través de los canales legales**
Konstantinos Karagatsos
- 48 La tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo**
Sarah Léonard y Christian Kaunert
- 51 Pasar a través de Grecia**
Marco Mogiani
- 51 Refugiados en Serbia: de camino hacia una vida mejor**
Maša Vukčević, Jelena Momirović y Danka Purić
- 54 La lucha de Bulgaria en primera línea**
Eleanor E. Roberts
- 56 Proteger a los solicitantes de asilo en las corrientes mixtas: las lecciones de Bulgaria**
Mariya Shisheva
- 57 Visualizando un Sistema Europeo Común de Asilo**
Volker Türk
- 60 ¿Son el asilo y la inmigración realmente una cuestión de la Unión Europea?**
Joanne van Selm
- 62 La protección social: ¿una cuarta solución duradera?**
Carolina Montenegro
- 64 En busca de la ecuanimidad en las responsabilidades compartidas**
Philippe De Bruycker y Evangelia (Lilian) Tsourdi
- 65 Voluntarios y solicitantes de asilo**
Serhat Karakayali y J. Olaf Kleist
- 67 Una política de acogida en la Alemania del Este postsocialista**
Anna Steigemann, Frank Eckardt y Franziska Werner
- 69 La terminología migratoria es importante**
Paola Pace y Kristi Severance
- 71 Los solicitantes de asilo ucranianos y la paradoja de la inmigración polaca**
Marta Szczepanik y Ewelina Tylec
- 73 Los menores separados de sus familias y no acompañados en la UE**
Rebecca O'Donnell y Jyothi Kanics
- 75 Expulsar a los "no expulsables"**
Katharine T. Weatherhead
- 77 Europa, no copies a Australia**
Keeya-Lee Ayre
- 78 Europa y el futuro de la política internacional sobre los refugiados**
El Hassan bin Talal
- 80 Opciones, preferencias y prioridades en un sistema de emparejamiento para los refugiados**
Will Jones y Alexander Teytelboym
- 82 Cuestiones legales y prácticas a raíz de los movimientos de población a través del Mediterráneo**
Guy S. Goodwin-Gill

Artículos generales

- 85 La reintegración económica de los repatriados en Liberia**
Naohiko Omata y Noriko Takahashi
- 88 Treinta años de desplazamiento inducido por el desarrollo en China**
François Dubé
- 89 Determinación de la condición de refugiado en Albania**
Xymena Dyduch
- 92 El rostro de los refugiados**
Jesús Quintanilla Osorio
- 93 Desafíos para el derecho al trabajo en Ecuador**
Adeline Sozanski, Karina Sarmiento y Carlos Reyes
- 96 De Siria a Brasil**
Marília Calegari y Rosana Baeninger

Prólogo: Confianza en la movilidad a través de más de una generación

François Crépeau

Europa no necesita renunciar a su libertad de circulación sino desarrollar un régimen de movilidad con un mayor control. Así controlaría sus fronteras mucho mejor.

No se puede frenar la migración sin violar masivamente los derechos humanos de los migrantes. Puede desviarse y reconducirse durante un tiempo, pero los esfuerzos europeos para frenar la migración irregular fracasarán a gran escala debido a los factores de atracción y de expulsión que existen actualmente, como la búsqueda de supervivencia por parte de los migrantes y las necesidades del mercado laboral de los países europeos. “Luchar contra los contrabandistas” de forma aislada es inútil; el mercado de la migración irregular se ha creado por las barreras a la movilidad. Y respecto a muchas otras cuestiones sociales, la prohibición es parte del problema, no de la solución. Las personas necesitan trasladarse y las mafias oportunistas les están ofreciendo servicios de movilidad. Sería mucho más eficiente y barato organizar la movilidad que intentar resistirse a ella.

Equiparar la soberanía territorial a poder parar a todo el mundo en la frontera es una quimera. Todas las fronteras son porosas y las democráticas, especialmente. Nos hallamos ante una paradoja: en busca del control de fronteras, los Estados han perdido su control sobre ellas. La soberanía territorial debería entenderse más bien como la capacidad de saber quién cruza las fronteras. Para eso los migrantes deberían acudir al guardacostas, no al contrabandista. Los Estados deberían ofrecer las soluciones de movilidad que los migrantes necesitan –una movilidad controlada que permita a los migrantes conseguir visados y comprar billetes de ferri– y reclamar así el mercado de la movilidad que se encuentra actualmente en manos de los contrabandistas. Las agencias de seguridad necesitan más que nada información acerca de los individuos, algo que pueden conseguir a través de la tramitación de los visados.

Europa necesita implementar programas de reasentamiento masivo a largo plazo por varios años para ciertos tipos de refugiados como los sirios. Los migrantes no pagarán grandes sumas de dinero a los contrabandistas ni arriesgarán las vidas de sus hijos si ven que podrán disponer de una movilidad segura, legal y barata en un futuro próximo. Si se habilitaran salidas y llegadas regulares organizadas se reduciría de

forma considerable el mercado del contrabando y ayudaría a combatir los estereotipos que asocian a los migrantes con el caos. También ayudaría a que los principales políticos europeos desarrollasen un discurso político a favor de la movilidad, la migración y la diversidad que tristemente tanto ha faltado durante las últimas tres décadas. La “crisis” en Europa es de liderazgo político, no de capacidad. Dos millones de refugiados en cinco años, distribuidos entre los 28 países de la Unión Europea, suponen una cifra muy pequeña por año y país en proporción a su población.

Para otros “migrantes por supervivencia” – aquellos que necesitan marcharse para poder dar de comer a sus familias– Europa necesita confiar en la movilidad durante más de una generación y abrir la frontera de forma progresiva a aquellos que vengan en busca de trabajo, mediante el desarrollo de regímenes de liberalización y facilitación de visados, y creando opciones de visado inteligentes con incentivos para que se respeten las condiciones. El objetivo sería permitir una corriente regulada de ida y vuelta a través de las fronteras, de manera que los migrantes vengan cuando haya trabajos para ellos y se marchen cuando dichos trabajos ya no estén. Un objetivo colateral sería reducir considerablemente los mercados laborales clandestinos que atraen a la migración irregular mediante la realización de inspecciones laborales y la imposición de sanciones más duras al empleador.

Confiar en la movilidad y crear un mejor régimen de movilidad controlada permitiría aprovechar esta extraordinaria oportunidad económica y protegería los derechos de todos. Alargarlo en el tiempo, incluso a más de una generación, permitiría preparar el terreno, experimentar con los mecanismos y crear confianza en que no es un proceso destructivo sino lo contrario, una oportunidad enriquecedora tanto a nivel material como cultural.

François Crépeau francois.crepeau@mcgill.ca
Director del Centro McGill para los derechos humanos y el pluralismo legal (McGill Centre for Human Rights and Legal Pluralism) www.mcgill.ca/humanrights/ y Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes.

Migrantes, refugiados, historia y precedentes

Colin Bundy

Hay mucho material sobre otras crisis migratorias anteriores que los legisladores europeos actuales podrían recuperar y aprovechar.

En el siglo XIX surgió una forma moderna de migración **en masa** que fue posible gracias a los nuevos medios de transporte, a los asentamientos coloniales y a la expansión de los Estados Unidos (EEUU). Entre 1846 y 1914, más de 30 millones de migrantes partieron desde Europa hacia América. Durante décadas esta migración fue principalmente libre y el documento más importante que debía llevar consigo el inmigrante no era el pasaporte o un documento de identidad sino un billete de barco.

A finales del siglo XIX y principios del XX, Estados Unidos y otros países quisieron controlar la inmigración para ser más selectivos acerca de quién podría entrar, bajo qué condiciones y con qué derechos. Este giro

hacia los controles de fronteras, las cuotas, los exámenes de alfabetización y similares se vio acelerado por la I Guerra Mundial y la revolución rusa de 1917, que dieron lugar a las primeras crisis de refugiados de Europa. Entre 1914 y 1922 se convirtieron en refugiadas unos cinco millones de personas y en 1923 la “segregación” de pueblos entre Grecia y Turquía fue testigo de los traslados en ambas direcciones de 1,7 millones de personas. Los años de entreguerras también presenciaron el desarrollo de las primeras normativas e instituciones para gestionar el fenómeno de los migrantes apátridas: un Alto Comisionado para los Refugiados y la expedición de los pasaportes Nansen.



Tropas británicas pasan junto a refugiados belgas en el camino de Bruselas-Lovaina, 12 de mayo de 1940. (De las colecciones del Museo Imperial de la Guerra.)

Pero esa primera marea humana fue eclipsada por la oleada de miseria que se produjo durante la II Guerra Mundial y después de ésta. Durante los primeros cuatro años de guerra, Alemania y la URSS “desarraigaron, trasplantaron, expulsaron, deportaron y dispersaron”¹ a unos 30 millones de personas. En mayo de 1945 había más de 40 millones de refugiados en Europa, sin techo, desarraigados y huyendo.

En 1918 se redefinieron las fronteras y todas las personas tuvieron que permanecer en el lugar en el que vivían (con la importante excepción de los intercambios de población entre Grecia y Turquía). A finales de la II Guerra Mundial, se produjo lo contrario. Con la excepción de Polonia, las fronteras quedaron prácticamente intactas y en su lugar se trasladó a la gente por todo el centro y este de Europa. El término “depuración étnica” todavía no existía pero es lo que se produjo cuando los políticos diseñaron Estados nacionales muy homogéneos a nivel étnico.

Hay dos aspectos notables de esta crisis. El primero, la extraordinaria aportación del Comando Aliado y la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA, por sus siglas en inglés). En 1947, la UNRRA gestionaba casi 800 campos de reasentamiento que albergaban a siete millones de personas. Gracias a sus colosales esfuerzos, en torno a 1951 sólo quedaban 177 000 personas desplazadas en los campos. Millones habían sido reasentadas; muchas más, repatriadas; y un importante número de personas había emigrado. El segundo aspecto es que en torno a 1951 se crearía un nuevo marco legal e institucional para responder al fenómeno de los refugiados con la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que reemplazaría a la UNRRA, y la aprobación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

En aquella época existía una voluntad política colectiva de cara a la emergencia y un sentido de la responsabilidad humanitaria tras los horrores de la guerra y del Holocausto. Esto aportó soluciones. Por desgracia, hoy en día escasean la voluntad política y los impulsos humanitarios.

Aproximadamente de 1950 a 1973 los Estados europeos prosperaron durante el mayor auge sostenido que el capitalismo global haya experimentado jamás. Hasta este punto, durante unos 300 años los Estados europeos fueron una fuente de emigración masiva

mientras iban conquistando, colonizando y extendiéndose a las zonas del mundo menos desarrollado. Entonces las naciones occidentales y del norte de Europa acogieron ávidamente a trabajadores extranjeros, se convirtieron en países de inmigración y asentamiento, y su población inmigrante crecía al mismo nivel que en EEUU durante los años en los que fue una nación típicamente de inmigración.

Aunque en torno a la década de los años 80 los solicitantes de asilo procedentes de África, Asia y América Latina entraban en Europa, los Estados europeos seguían estando aislados en su mayor parte –comparativamente hablando– de lo que acontecía en esos otros continentes. Pero en la década de los 90 Europa se precipitó repentinamente hacia su tercera crisis de refugiados. Existieron numerosos factores. En primer lugar, la ruptura del bloque soviético y la guerra en lo que había sido Yugoslavia. En segundo lugar, las guerras de las potencias occidentales en Irak y Afganistán convirtieron a estos dos países en los mayores productores de refugiados. En tercer lugar, el 11S y la “guerra contra el terrorismo” fueron los detonantes de que se produjeran nuevos intentos de restringir, controlar y denegar la entrada. Igual que la noche sigue al día, el nuevo aparato de control hizo que los migrantes y refugiados hallaran otros modos de entrar. Y por eso los duros controles de fronteras, los migrantes desesperados y los contrabandistas oportunistas están íntimamente relacionados.

Por último, podemos señalar una cuarta crisis de refugiados en Europa que data de 2011 con un pico en 2014-15. Intervinieron factores como la Guerra de Siria; los Estados frágiles o fallidos de Libia, Afganistán, Irak, Somalia, Sudán y la República Democrática del Congo; una creciente incapacidad de los Estados del Sur Global de gestionar sus poblaciones refugiadas; y el rápido establecimiento de nuevas rutas para la migración masiva a través de los Balcanes y de Europa del Este hacia destinos preferidos como Alemania, Suecia, Dinamarca o el Reino Unido.

Es una crisis europea, pero el 80% de los 18 millones de refugiados y de los 27 millones de desplazados internos del mundo no está ubicado en Europa sino en países pobres de África, Asia, Oriente Medio y América Latina.

Colin Bundy colin.bundy@gtc.ox.ac.uk

Miembro honorario, Green Templeton College, Universidad de Oxford www.gtc.ox.ac.uk/

1. Tony Judt (2005) *Postwar: A History of Europe since 1945* [Postguerra: Una historia de Europa desde 1945]. Heinemann..

La protección para los refugiados en Europa: ¿Es hora de una gran reforma?

Maria Stavropoulou

Aunque existen numerosos mitos en torno a la protección de los refugiados que pueden desorientarnos y dificultar la búsqueda de soluciones, también tenemos la posibilidad certera de modificar el cuerpo legislativo de la UE para mejorar sus resultados para los Estados y para los refugiados.

Cientos de miles de refugiados y cifras más pequeñas de migrantes económicos están llegando a las costas del sur y sureste de Europa. La mayoría de los que llegan a Grecia y a Italia no están interesados en quedarse en ninguno de estos dos países. Dada la situación en Siria, Irak, Afganistán y Libia, y la falta de posibilidades para muchos refugiados en estos países de primer asilo, Europa ha de esperar corrientes de refugiados mucho mayores. ¿Podrá continuar mucho más tiempo con su filosofía de “hacer lo mismo de siempre”?

A continuación unos cuantos mitos que distorsionan nuestra percepción de la situación:

“Es posible un control de la fronteras sensible con la protección”:

Las fronteras externas de la Unión Europea (UE), especialmente las marítimas, no pueden controlarse de forma legal y sensible con la protección. La única forma de controlar una frontera marítima en la práctica es mediante un control extensivo, interceptando rápidamente las embarcaciones sospechosas de transportar “mercancía humana” y devolverlas, empujarlas o repelerlas de vuelta hacia el lugar de donde se crea que proceden. Estas prácticas –especialmente hacia países que no se consideran “terceros países seguros”– son ilegales, tanto según el cuerpo legislativo de la UE con relación al asilo o porque ellos mismos sean países que producen refugiados y fuera posible que realizaran devoluciones o retornos arbitrarios. Estas prácticas son muy peligrosas para las vidas de los que son interceptados. Pero, por desgracia, tanto sus defensores como los Estados prefieren mantener la narrativa de que es posible llevar a cabo un control de las fronteras que sea sensible con la protección.

“La determinación individual de la condición de refugiado en la legislación de la UE es responsabilidad de los Estados miembro y es factible –si los Estados le dedican

suficientes recursos– con independencia del número de solicitantes de asilo”:

Según los textos refundidos de los procedimientos y reconocimiento de asilo, la determinación de la condición de refugiado se ha convertido en una tarea muy compleja y cara, ya que no existe ninguna alternativa al enfoque individual. Requiere que cada solicitante de asilo sea censado y entrevistado, y que se tomen decisiones individuales acompañadas de muchas salvaguardas, posibilidades de apelación y de que se vuelvan a examinar, distintos procedimientos para diferentes tipos de caso, la mayoría destinados a minimizar el abuso del sistema de asilo, etc.

La calidad requerida implica que sólo se pueda esperar de los trabajadores sociales que emitan unas pocas docenas de decisiones al mes. Además, al individuo afectado se le exige literalmente que “solicite” asilo con el fin de que quede registrado y que se le considere un solicitante de asilo, para lo que se le debe censar oficialmente casi de inmediato. Pero se debe evitar a toda costa la acumulación de tareas. En una situación en la que miles de personas llegan cada día a un país, la mayoría de ellas procedentes de países que producen refugiados como Siria, estos requisitos son sencillamente imposibles de cumplir.

Por ejemplo, el Servicio de Asilo de Grecia puede procesar actualmente como mucho 1 500 solicitudes al mes si desea respetar todos estos requisitos, que es menos de la mitad de la cifra de refugiados que llegan cada día a las islas griegas en el momento en que se escribe este artículo. Incluso los países con más recursos financieros están luchando para tramitar unas mil solicitudes de asilo diarias.

“El sistema de Dublín es un pilar básico del Derecho sobre el asilo en la UE que debe defenderse a toda costa”: Según el Reglamento Dublín III, los criterios más importantes para la asignación de la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo son el país

en el que primero se buscó asilo y el país en el que el solicitante de asilo pisó por primera vez la UE. A pesar de las muchas pruebas de que su precursor, el Reglamento Dublín II, no había funcionado bien, el Reglamento Dublín III mantuvo estas premisas básicas, aunque introdujo ciertas mejoras para que la reagrupación familiar fuese más fácil.

Pero no hay que mirar mucho para ver que ninguno de los países que se encuentran en las fronteras externas de la UE podría tramitar todas y cada una de las solicitudes de asilo de las que, según el sistema de Dublín, es supuestamente responsable. Por ejemplo, en 2015 Grecia recibirá a más de 600 000 refugiados procedentes de Siria, Afganistán e Irak a través de Turquía. Además, tiene una población residual de gente de terceros países que solicitaron asilo en el pasado y quieren volver a hacerlo, o que nunca lo solicitaron pero desean hacerlo ahora. Grecia nunca conseguiría gestionar doscientas o trescientas mil solicitudes de asilo al año ni integrar de verdad a todos aquellos a los que se les concediera protección internacional con la actual tasa de idoneidad en torno al 50%.

“Los solicitantes de asilo deben quedarse en los países responsables de examinar sus solicitudes de asilo”: Según el Reglamento Dublín III, los solicitantes de asilo deberían quedarse donde les diga la UE. Pero los solicitantes de asilo, como todos los seres humanos, tienen sus propios deseos, su propia interpretación de los factores que rigen sus vidas y sus propios planes. En el momento en que se escribe este artículo, la vasta mayoría de los recién llegados –sirios, afganos y otros– se negaron a solicitar asilo en Grecia, a pesar de la información que se les ofreció sobre el sistema de Dublín (incluidas las cláusulas de reagrupación familiar) y de los riesgos de seguir viajando de forma irregular, de las tarifas que les cobrarán los contrabandistas y de la oportunidad real de conseguir protección en Grecia. La mayoría están interesados en seguir hasta llegar a Suecia o Alemania con la esperanza de conseguir cruzar la siguiente frontera antes de que se cierre. De hecho, una de las razones que explican la enorme corriente hacia Grecia a mediados de 2015 podría ser la prisa por cruzar la frontera de Serbia y Hungría antes de que se termine de construir la valla fronteriza.

La lengua, los lazos familiares, la existencia de comunidades en la diáspora, las ayudas sociales o simplemente el mito de las posibilidades de integración en algunos países conforman el entramado de factores que los solicitantes de asilo valoran cuando deciden a qué país quieren llegar. Incluso en países como Austria y Francia algunos solicitantes se niegan a pedir asilo y harán todo lo posible para evitar los mecanismos que les obliguen a quedarse en un país que no han elegido. E incluso si no pueden evitarlos, saben que las probabilidades de que se ejecuten sus traslados son mínimas, dado que la actual tasa de traslados con arreglo a Dublín es muy baja.

Como consecuencia de insistir en que lo anterior son realidades y no mitos, surgen tensiones entre los Estados miembro y algunos insisten en que se haga obligatoriamente lo que debería hacerse y no lo que, siendo realistas, puede hacerse. El hecho de que se siga insistiendo en que el modo en que se planificaron las cosas hace años sigue siendo el modo correcto de hacerlas en unas circunstancias que cambian rápidamente está obstaculizando que se lleve a cabo una planificación racional y realista.

¿Qué debería hacerse?

He aquí unas cuantas ideas que merecería la pena examinar. Ninguna de ellas es nueva pero siguen siendo obviadas por lo que implican para los Gobiernos y las sociedades:

Trabajar con la idea de una “cuota anual de refugiados” hipotética para Europa en su conjunto que tuviera en cuenta el número de refugiados en el mundo y los puntos fuertes de Europa a la hora de recibirlos. Dado que se han prohibido las cuotas para ellos al amparo del Derecho internacional de los refugiados, la cuota europea serviría como herramienta de planificación más que como límite real del número de refugiados a los que debería permitirse entrar en Europa en un año determinado. Esto ayudaría al continente a planificarse en cuanto a la recepción y la tramitación. Sin una planificación mínima, los sistemas sencillamente se colapsarían y empezariamos a echarnos las culpas los unos a los otros.

Regularizar los desplazamientos secundarios de los solicitantes de asilo y refugiados mediante la adopción de planes de reasentamiento masivo y de reubicación

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

desde primeros países de asilo como Turquía, Jordania y Líbano, y desde los Estados miembro de la UE que se encuentran en las fronteras. El objetivo de los Gobiernos europeos sería evidentemente asumir el rol que actualmente desempeñan los contrabandistas y con el que se financian, algo muy peligroso y a menudo fatal para los refugiados. Los planes de reasentamiento y reubicación masivos, como defiende especialmente ACNUR, exigirían ir mucho más allá de las 120 000 plazas de reubicación y, sobre todo, de las 20 000 de reasentamiento en un período de dos años al que los Estados miembro de la UE se comprometieron tras largas deliberaciones.

Si se da por hecho que Europa va a aceptar en su territorio a un número determinado de personas en un año concreto, será mucho más fácil introducir un aumento de las cuotas de reasentamiento y reubicación en la planificación y en el debate público. Asimismo, esto permitiría a la UE ser más persuasiva con países de primer asilo (como Turquía) que en principio son seguros para millones de refugiados a la hora de hacer que se cumplieran los acuerdos de readmisión.

Adoptar cuotas para cada Estado miembro de la UE: Todos los Estados miembro deberían participar de alguna manera de la solidaridad, no sólo entre ellos sino también con los países de primer asilo en las regiones de origen. Los líderes políticos deberían sumarse al discurso sobre la protección que explica las obligaciones de Europa hacia los refugiados y la necesidad de que todos los países participen por igual en los esfuerzos para protegerlos. La Comisión Europea ha adoptado numerosas propuestas innovadoras en los últimos meses a pesar de la fuerte oposición por parte de muchos Estados de la UE. Los argumentos que esgrimen actualmente varios Estados miembro –que no son países de primera entrada ni destinos deseables para la mayoría de los refugiados– sólo sirven para reducir el espacio de protección en países que reciben una cifra de refugiados mucho mayor de la que realmente podrían abarcar.

Adaptar el conjunto de leyes de la UE al asilo de forma que permita un reconocimiento *prima facie* de la condición de protegido, al menos para las personas que procedan de los países que más refugiados producen. Un mecanismo tan simplificado como éste se ofrece en la Directiva sobre

Protección Temporal que, sin embargo, nunca se llegó a promulgar. La Directiva sobre Protección Temporal está siendo revisada y es posible que se vuelva a redactar para que se convierta en una herramienta de protección para situaciones en las que las corrientes hacia la UE excedan ampliamente la capacidad de la que disponen los sistemas de asilo. Sin embargo, debería revisarse toda la legislación de la UE sobre el asilo para que cada Estado miembro pudiera decidir adoptar *prima facie* el reconocimiento del estado de protección, de forma que este proceso no exigiera seguir el engorroso, largo, caro y surrealista procedimiento de determinación de la condición individual que se prescribe actualmente.

Se deben crear planes de gestión con presupuestos significativos para tratar la protección de los refugiados como un todo, más que esperar que los Estados miembro lo hagan por su cuenta. Tiene poco sentido que se armonicen las leyes pero no los presupuestos asumiendo que todos los países disponen de los mismos recursos para recibir a los solicitantes de asilo, procesar las solicitudes de asilo, integrar a los refugiados y llevar a cabo el retorno de aquellos a los que no se les conceda la condición de refugiados. Es necesario conectar los instrumentos financieros de la UE a este ejercicio más amplio, más que dejar que la Comisión y los Estados miembro los consideren herramientas independientes para permitir la implementación de la política. Aunque la transferencia del conocimiento a través de Frontex y de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo supone una importante herramienta de solidaridad, no puede reemplazar a una justa distribución de los recursos financieros y humanos.

Finalmente, los Estados miembro de la UE deben empezar a percibir a Europa como un espacio único de asilo con un estatuto de asilo europeo y trabajar para alcanzar esos objetivos. Hasta entonces, seguirá predominando la actitud de “pasarle la pelota a otro”, lo que obligará tanto a Estados como a refugiados a llevar a cabo prácticas irregulares.

Maria Stavropoulou
maria.stavropoulou@gmail.com
 Directora del Servicio de Asilo Griego
www.asylo.gov.gr/en/

Simplificar la determinación de la condición de refugiado

Hay un argumento de peso sobre el que hay que insistir para simplificar la determinación de la condición de refugiado en la Unión Europea en la actual coyuntura. El Derecho internacional sostiene que la determinación de la condición de refugiado es declaratoria, lo que significa que no le convierte a uno en refugiado, sino que declara que lo es. Eso significa que muchos de los que ahora se trasladan a otra parte **son** refugiados, a pesar de que no se les reconozca. Sin embargo, el reconocimiento de una persona como refugiada resulta vital para su protección y su estatus.

Existe un precedente sobre cómo abordar la afluencia a gran escala a través de la determinación de la condición de refugiado *prima facie*. De hecho, la inmensa mayoría de los refugiados del mundo obtienen su condición así. Es una respuesta pragmática para cuando la infraestructura para la determinación de la condición de

refugiado de un Estado de acogida ha sido desbordada, situación en la que Europa se encuentra actualmente. Permite un nivel de prueba más bajo y podría utilizarse, por ejemplo, para aceptar la nacionalidad siria como prueba para ser un refugiado. Se ha informado de que Alemania ha implementado esta estrategia de manera unilateral.

La Directiva sobre Protección Temporal se diseñó simplemente para eso, al menos como un parche al problema, aunque no se ha implementado. Europa debe hallar el modo de implementar de forma justa y efectiva los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado de forma que sean apropiados para una situación de afluencia a gran escala.

Kelly Staples kls25@le.ac.uk

Profesora de Política Internacional, Universidad de Leicester <https://le.ac.uk/>

Llegadas a la isla de Lesbos, verano de 2015

Fotini Rantsiou

Lesbos, cuya población es de 85 000 habitantes, había recibido a más de 85 000 refugiados y migrantes a finales de agosto de 2015.

A finales de agosto de 2015 se instalaron campamentos improvisados en toda Mitilene, la capital de Lesbos, y fuera de las dos áreas designadas. Esto ha supuesto una gran presión para la población local y las autoridades, cuyos recursos ya son bajos debido a la crisis económica. Pero hubo una avalancha de voluntarios tanto entre los habitantes de aquellas localidades como entre los turistas extranjeros que ayudaron a estas personas cuando desembarcaron desorientadas del viaje y traumatizadas por sus experiencias.

La gente llegaba allí desde la ciudad costera turca de Ayvalik y las playas remotas de los alrededores. La gran mayoría eran sirios, refugiados recientes la mayor parte. Entre ellos, muchos kurdos y palestinos pero también iraquíes que habían cruzado a través de Jordania, algunos de los cuales se registraban a su llegada a Lesbos como sirios con la esperanza de recibir un tratamiento "prioritario". También llegaban

desde Afganistán, a través de Irán; a pie o en autobuses. Unos pocos africanos, procedentes de Eritrea y Somalia, lo hacían a través de complicadas rutas de contrabandistas. Pakistaníes –y algunos sirios– que habían llegado en un principio transportados por redes de contrabando a Grecia, donde habían trabajado durante varios años, se marcharon y regresan ahora, hablando la lengua.

Apenas se oyen las palabras Al-Qaeda o ISIS, tan populares en los análisis europeos y americanos de la situación, cuando los sirios e iraquíes hablan sobre lo que les ha llevado a emprender este peligroso viaje. Hay gente que intentó llegar a los países más ricos de Europa y de América del Norte por los canales legales pero no lo consiguieron. Hay palestinos del Muro de Cisjordania que no pueden conseguir visados para ir a otros lugares. Hay gente que puede permitirse reservar un hotel a través de Internet para quedarse allí después de conseguir sus papeles y mientras esperan a

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa



Haciendo cola para registrarse en el campamento para sirios en Lesbos.

que salga el ferri, y también hay quien apenas tiene dinero suficiente para llegar a Atenas.

Desembarcan en las costas del norte y del este de Lesbos, el punto más cercano a Turquía. Luego tienen que recorrer a pie entre 45-60 kilómetros hasta la ciudad, donde se les inscribe en un registro. Al principio, los vehículos privados tenían prohibido recogerlos y llevarlos a ningún sitio antes de que hubiesen recibido sus documentos de inscripción en el registro pero aun así muchos vecinos lo hacían con ancianos, heridos, familias con bebés y mujeres embarazadas, aun a riesgo de ser arrestados por violar las leyes contra la trata de personas. Y hay taxistas que cobran cientos de euros por llevar a refugiados y a migrantes hasta la ciudad.

La carretera está bordeada de personas, familias, ancianos, enfermos y personas con discapacidad, jóvenes y fuertes. Llegan a los campos con ampollas en los pies, deshidratados, habiendo pisado erizos de mar mientras desembarcaban en la orilla, algunos con enfermedades crónicas, mujeres embarazadas, bebés pequeños.

Al pequeño pueblo de Sikamnia, uno de los principales puntos de entrada, llegó un bote delante de nosotros. Desembarcaron, todos sirios. La mayoría pasó algún tiempo en la playa para recoger sus pertenencias. Sonriendo, abrazándose, haciéndose selfies con la costa turca de fondo. Habían tenido un viaje tranquilo, de menos de dos horas. Muchos refugiados no estaban seguros de

estar desembarcando en Grecia y no se fiaban de lo que los contrabandistas les decían. Tres jóvenes se nos acercaron con grandes sonrisas. Estaban agradecidos de llegar a este país, aunque las circunstancias fueran de lo más estresantes. Eran aventureros en el camino, habían encontrado seguridad.

Conocimos a una familia de Alepo: el padre, profesor de música, echaba de menos todos los instrumentos que había dejado; su hija de 12 años, cuyo colegio había sido bombardeado pero que todavía añoraba su hogar; el hijo de 16 años intentaba comportarse como un hombre hecho y derecho; y la madre, entre lágrimas, nos contaba que habían estado cuatro años luchando pero al final no quedaba vida en la ciudad. No sabían adónde se dirigían, tal vez a Suecia; habían oído que allí daban asilo, pero la niña quería quedarse en Grecia, que estaba relativamente cerca de Siria.

Los refugiados y migrantes llegados han supuesto una enorme presión sobre Lesbos durante 2015. Grecia lleva bajo esa presión al menos cinco años pero no fue hasta el verano de 2015, cuando el número de refugiados y migrantes aumentó de manera exponencial y empezaron a trasladarse hasta Hungría, Austria y Alemania, que la cuestión se convirtió en un debate importante.

Fotini Rantsiou fotinirantsiou@yahoo.com

Actualmente disfruta de una excedencia en la OCHA y es voluntario en Lesbos desde agosto de 2015, donde es asesor de Solidarity Now.

No tiene que por qué ser así

Cathryn Costello

El fallo de Europa ha sido permitir la creación de un mercado para los contrabandistas y no haber proporcionado asistencia humanitaria. Abrir rutas legales hacia Europa podría ser la solución a ambos problemas.

Que la guerra produce refugiados no es nada nuevo. La que tuvo lugar en Bosnia desde 1992 hasta 1995 obligó a 2,2 millones de personas a exiliarse. La novedad ha sido el crecimiento de la Unión Europea (UE) y el desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que impone unas normas legalmente vinculantes sobre los procedimientos, el estatus y las condiciones de vida mientras se determina la condición de refugiado. El SECA exige que los individuos se encuentren en el territorio del Estado de destino en cuestión para poder solicitar asilo, no sólo en la UE. Sin embargo, las leyes de la UE hacen que sea prácticamente imposible llegar a ese país de forma segura y legal.

Esta profunda contradicción en el corazón de la protección europea a los refugiados ha sido evidente durante décadas. Sin visados, tienen bloqueado el pasaje en vuelos regulares y ferris. Algunas fronteras terrestres pueden cruzarse con seguridad aunque de forma irregular pero otras están fortificadas y los guardias fronterizos europeos disparan. A pesar de esas barreras, 2015 fue testigo de 900 000 llegadas irregulares sólo por mar. Está claro que las medidas para mantener a la gente fuera no funcionan pese a que sus costes financieros, humanos y políticos son enormes.

Viajes irregulares

No resulta sorprendente que ante la gran demanda se atraiga a aquellos que están dispuestos a facilitarles el viaje de forma irregular. Los viajes irregulares no tienen que ser mortales pero su mercado ilícito de trayectos sólo de ida está poco protegido contra una explotación despiadada o contra los aprovechados. En vez de realizar un viaje en avión o en ferri, que normalmente sería corto y económico, para traer a los refugiados a la UE, existe mucho más sufrimiento y clandestinidad antes de llegar al asilo en la Europa occidental. Las medidas legales para detener el tráfico de personas son parte del problema. En muchos casos, éstas combaten también contra quienes desean ofrecer un pasaje seguro con buenas intenciones.

Al entregarle las llaves de la UE a los contrabandistas, la Unión Europea y sus Estados miembro pierden todo el control sobre quién viene. La alternativa –emitir visados humanitarios o de otro tipo a corto plazo para permitir que los refugiados viajen de forma ordinaria– es el camino más obvio para perturbar el modelo de negocio de los contrabandistas al eliminar parte de la demanda. Y resulta evidente que viajar con un visado a través de un aeropuerto es mucho más seguro. El hecho de que no se haya movido ficha para abrir alguna ruta de viaje regular resulta escandaloso, no sólo para el trayecto de Turquía a Grecia sino también desde esta última y a través de los Balcanes. En su lugar, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) no para de llamar la atención acerca de los peligros de dicha ruta, entre ellos, el de ser sometidos a una explotación extrema. Cuando a los que se encuentran de viaje se les acaba el dinero, incluidos los numerosos jóvenes y menores no acompañados, tienen poco que vender excepto a sí mismos.

Una estimación en bruto situaría las ganancias de los contrabandistas en Turquía en torno a los 800 millones de euros este año. Para poner esa cifra en contexto: el pacto que la UE y Turquía sellaron el 29 de noviembre de 2015 tenía un presupuesto inicial de tres mil millones de euros de la UE destinado a ayudas, mientras que observamos que Turquía ya se ha gastado ocho mil millones de dólares estadounidenses en la acogida de 2,2 millones de sirios bajo su sistema de protección temporal; el total destinado a todo el Fondo de Asilo, Migración e Integración es de 3 137 millones de euros para siete años. Con respecto a los refugiados –muchos de los cuales terminarán quedándose en Europa– a menudo gastan los ahorros de toda su vida, venden todas sus pertenencias o dejan atrás a sus familiares con una profunda y peligrosa deuda con los contrabandistas, sin mencionar las incontables heridas y traumas que sufren por el camino.

La UE se ha centrado en la ruta entre Libia e Italia, donde diversos detonantes han dado

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

lugar a que abunden los contrabandistas. La inestabilidad de Libia ha permitido que estas personas sin escrúpulos ofrezcan pasajes en embarcaciones no aptas para navegar por el mar. Muchos no llegarían a tierra si no fuera por las intensivas operaciones de búsqueda y salvamento que ahora están militarizado bajo una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹.

Cuando llegan a Italia y Grecia, la mayoría tienen pocas posibilidades de conseguir asilo en unas condiciones de vida decentes, por lo que siguen su trayecto de forma irregular. La gente se reubicará y las violaciones de los derechos humanos que sufrirán en sus trayectos conformarán otro catálogo de horrores.

El trato entre la UE y Turquía parece, de momento, centrado en la contención. Se alude a la responsabilidad compartida ofreciendo reasentamiento pero no se han establecido nuevos compromisos. La ventaja para la UE no es sólo frenar a los refugiados para que no salgan de Turquía sino también poder retornar allí a los que no quiere. El acuerdo de readmisión (firmado pero aún no en vigor) facilitaría los retornos a Turquía en caso de que las condiciones lo permitan. Por supuesto, también habría importantes barreras legales para cualquier retorno pero está clara cuál es la intención.

Una travesía segura

Parte de una respuesta adecuada a la crisis consiste en no pedir a los refugiados que aguarden pacientemente en campos a la rara

oportunidad de reasentamiento (el enfoque del Reino Unido) sino que se abran canales para obtener visados y establecer sólidos compromisos para asignar una gran cantidad de visados humanitarios que permitan a quienes se encuentran muy necesitados el poder viajar de forma legal. Para una travesía segura se tendrían que expedir visados humanitarios de forma que los solicitantes de asilo pudieran viajar a un país para solicitar asilo. Estos están estipulados en el Código de Fronteras Schengen, y algunos Estados ya los expiden (como Brasil, por ejemplo).

El reasentamiento generalmente depende de la predisposición de los refugiados a esperar durante años en un país vecino hasta que se determina su condición. Esto ofrece una nueva vida sólo a la pequeña minoría a la que se considera merecedora o “vulnerable”. Pero el reasentamiento podría convertirse en una herramienta para ofrecer protección rápida y a muchas personas. Hemos visto al nuevo Primer Ministro electo de Canadá Trudeau emplear el reasentamiento para ofrecer un viaje rápido y seguro a miles de refugiados sirios. (Restablecer la tradición de la que Canadá se sentía tan orgullosa de proteger a los refugiados fue uno de los motivos de su elección). Pero el reasentamiento puede suponer una estrategia de contención que en el peor de los casos ofrecería una falsa esperanza e induciría a los refugiados a quedarse en los campos. Ya hemos visto que los nuevos sirios desplazados no pueden encontrar protección en el Líbano y Jordania y que su destino en Turquía es más

incierto que el de los que se exiliaron al principio de la guerra. Para ellos, la opción de “esperar pacientemente a ser reasentados” es pura fantasía.

Es necesario examinar también los fallos de la red de seguridad humanitaria internacional. Incluso en Estados con dificultades como Grecia, el Gobierno tiene una responsabilidad primaria con las personas que se encuentran en su territorio. No se han activado los mecanismos humanitarios y de defensa civil de la UE para apoyarles y la presencia de ACNUR es limitada. Cuando la UE abrió un «punto caliente» para el proceso de recepción



ACNUR/AchillesZavalis

Refugiados de Irak y Siria llegando a Lesbos tras cruzar en barco desde Turquía.

con el fin de promover el registro en la isla griega de Lesbos se habló de dicha apertura como un éxito pero en unos pocos días miles de personas estaban durmiendo fuera bajo la lluvia. ¿Acaso nadie se preguntó «¿dónde van a dormir esas personas?» cuando se decidió ubicar el nuevo sistema de inscripción? En el complejo sistema multinivel de la UE se van pasando la pelota de unos a otros y los refugiados sufren. La importante desatención de las necesidades humanas básicas sigue siendo escandalosa. Las solicitudes diarias de un refugio básico, de cuidados médicos y de alimentos a través de redes de voluntariado son testimonio de los numerosos fallos institucionales y políticos, pero también del gran esfuerzo y dinamismo local.

Seguramente los niveles de xenofobia e islamofobia aumentarán a menos que se haga un mayor esfuerzo internacional para sumar el liderazgo y los esfuerzos institucionales al rápido incremento del apoyo a la protección de los refugiados. Quién sabe lo diferentes que podrían haber sido las cosas si las salidas de los refugiados se hubiesen realizado por medio de viajes ordinarios, aprovechando el apoyo público que está claro que también forma parte de esta crisis. Los extraordinarios esfuerzos de los voluntarios en toda Europa – que ofrecen el grueso de la ayuda humanitaria– sugieren que se está forjando una nueva sociedad civil europea a raíz de ellos.

Al promocionar una nueva sociedad civil transnacional se podría incluir un papel para el nuevo patrocinio privado en la admisión de los refugiados y juntar a los recién llegados con los lugareños para ayudar a su integración. También implicaría expedir una gran cifra de visados humanitarios para los refugiados cuyas necesidades de protección no pudieran ser satisfechas en la región de origen. Ambos movimientos supondrían unos enfoques beneficiosos tanto para los refugiados como para las comunidades de acogida. En tercer lugar, el reasentamiento, a una escala apropiada, exige un esfuerzo internacional. Tenemos pendiente una conferencia internacional sobre los refugiados de Siria y otros países atrapados en el conflicto regional, pero la carencia que padecemos actualmente de liderazgo y cooperación menoscaba estos tres movimientos.

Cathryn Costello cathryn.costello@qeh.ox.ac.uk
Profesora adjunta, Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk
Autora de *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law* [Los Derechos Humanos de los Migrantes y Refugiados en la legislación europea], OUP, Dic. 2015

1. CSNU Resolución 2240 de 9 Octubre de 2015
[www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2240\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2240(2015))

El reto del Mediterráneo en un mundo de crisis humanitarias

William Lacy Swing

Aunque el elevado número de migrantes y refugiados que llegaron a Europa en 2015 ha hecho que la tensión y las presiones se incrementen, esta crisis no supera la capacidad de Europa de gestionarla de forma conjunta como Unión. Necesitamos un pensamiento y una acción que sean osados y colectivos para desarrollar un enfoque verdaderamente global.

En la actualidad hay unos 60 millones de personas en el mundo que han sido desplazadas por la persecución, la guerra, el conflicto o los desastres; la mayor cifra que hayamos visto después de la Segunda Guerra Mundial. En aquella época la Europa saturada y devastada por la guerra era un lugar del que marcharse y dejarlo atrás, pero ahora es la que recibe a los desplazados.

Los vecinos del sur y este de Europa están experimentando niveles sin precedentes de

inestabilidad, conflicto, colapso económico y, cada vez más, los efectos de un clima cambiante. Sigue sin conocerse cuándo acabará la guerra en Siria y las repercusiones que tendrá al final en la región. Turquía, el Líbano y Jordania acogen a más de 4 millones de sirios que se han exiliado de sus lugares de origen. Merecen ser muy halagados por ello, pero con las limitadas posibilidades en la región es inevitable que muchas personas desplazadas estén ahora de camino a Europa a través de

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

Turquía y Grecia por la ruta mediterránea oriental. La inestabilidad política en Libia no ha disminuido y sigue siendo una fuente y canal de corrientes irregulares hacia Italia a través de la ruta mediterránea central.

Retos políticos

Aunque el número de llegadas a Europa aumentó en 2015 y las presiones en algunos puntos han provocado tensiones y han atraído la atención de los medios de comunicación, esta crisis no supera la capacidad de Europa de gestionar conjuntamente como una Unión, dado que tiene una clara visión de los retos políticos que deben ser abordados.

En primer lugar, Europa se debe a sí misma el dejar de lado la actual narrativa sobre la migración. Ahora mismo es tóxica y sugiere una negación de la historia y de los valores europeos. Necesitamos volver a un diálogo más equilibrado. Necesitamos refutar los falsos mitos y los estereotipos que dan pie a error y recordar que históricamente la migración ha sido extraordinariamente positiva. A través de un diálogo abierto y si examinamos las pruebas podemos redescubrir que una migración bien gestionada es coherente con el desarrollo.

El segundo reto es aprender a gestionar la diversidad. La demografía indica que en el futuro la mayoría de los países del mundo se volverán más multiétnicos, multiculturales y multirreligiosos. Esta es una fórmula que provocará bienestar social y prosperidad económica. Pero para conseguirlo necesitaremos mucho valor e imaginación, e invertir en información, concienciación y diálogo públicos. Para empezar, necesitamos cambiar el enfoque del debate desde la identidad a uno que se centre en los valores comunes. Necesitamos entender el hecho esencial de que puede que los demás no se parezcan a mí o hablen

como yo, pero pueden compartir conmigo un compromiso y unas ideas comunes.

En tercer lugar, resulta fundamental para una buena gestión de la migración que unamos los derechos y obligaciones soberanos con los derechos, obligaciones y sueños de los migrantes; que reconciliemos la seguridad nacional y la humana; y que equilibremos la soberanía y la libertad individual.

Prioridades de acción

La principal prioridad es salvar vidas. A corto plazo, el rescate en el mar debe seguir siendo efectivo y tener buenos recursos.

La siguiente prioridad es ofrecer respuestas efectivas a las corrientes humanitarias masivas que llegan a Europa. Las líneas generales de acción ya se han identificado y están en consonancia con las modalidades operativas que se han utilizado en el pasado para superar situaciones de emergencia semejantes.

Se deben establecer planes de recepción efectivos. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) da la bienvenida al compromiso con la solidaridad a través del creciente apoyo de la Unión Europea (UE) a los Estados miembro que se encuentran en primera línea y que están recibiendo elevadas cifras de llegadas de migrantes, y está preparada para contribuir a los esfuerzos de las agencias y Estados miembro de la UE implicados.

También damos la bienvenida y respaldamos firmemente la propuesta de la Comisión Europea de ampliar el plan de reubicación para conseguir la repercusión necesaria debido a las importantes presiones que sufren los Estados de la UE que se encuentran en primera línea y los países colindantes que actualmente acogen a millones de personas desplazadas. Un reparto equitativo de la reubicación entre los Estados miembro de

Según la OIM, más de 900 000 migrantes, refugiados y solicitantes de asilo llegaron a la Unión Europea a través del Mediterráneo en 2015, casi todos a través de las rutas oriental y central hacia Grecia e Italia. El número de muertes – más de 3 500 en 2015– excede la tasa de muertes registradas en 2014, y no podemos saber cuántas más se quedan sin registrar. Aun cuando se dispone de estimaciones sobre el número de desaparecidos tras los naufragios en el Mediterráneo, es frecuente que no se lleguen a encontrar los cadáveres. Tampoco deberíamos olvidar que muchos migrantes mueren de camino a Europa en África y en Oriente Medio. A mediados de junio se hallaron los

cadáveres de 48 migrantes descomponiéndose en el desierto entre Níger y Argelia.

Una dimensión obviada de la situación en el Mediterráneo son las repercusiones para las familias de aquellos que mueren, en especial cuando nunca se encuentra el cadáver o cuando no se identifica al fallecido. Las familias no sólo experimentan lo que se conoce como “pérdida ambigua” sino que el hecho de que falte una persona puede afectar a la dinámica familiar y a sus relaciones sociales, a su situación económica y a procesos como las herencias, los matrimonios en segundas nupcias y la custodia de los hijos.



dos lados del Mediterráneo, ya que las redes criminales operan en ambas regiones.

La tercera prioridad no es ni más ni menos que un cambio de paradigma en la gestión de la migración. Con independencia de lo apremiante que sea la crisis humanitaria actual, una respuesta que se centre únicamente en las necesidades humanitarias y de seguridad más inmediatas sin abordar otros aspectos anteriores –los detonantes subyacentes de la migración

la UE y un aumento del reasentamiento dentro y fuera de la UE serán parte de la solución.

La experiencia nos ha enseñado que para proteger la integridad del marco de protección internacional deben establecerse sistemas de determinación de la condición de refugiado para distinguir entre las personas que tienen una verdadera necesidad de protección y aquellas cuyas solicitudes de asilo no pueden probarse. Para estas últimas la solución más adecuada sería la repatriación voluntaria a su país de origen pero se necesita una planificación y una implementación cuidadosas para que se haga bien y sea sostenible. De cara al futuro, será necesario invertir en programas de reintegración que permitan a los refugiados volver a reintegrarse en sus comunidades de origen.

Se tendrían que realizar algunas intervenciones antes de que los migrantes llegaran a Europa. La OIM está planeando realizar una prueba de su Mecanismo de Respuesta y Recursos para Migrantes (MRRM, por sus siglas en inglés) en Níger. Su objetivo es ofrecer apoyo operativo a las autoridades gubernamentales para abordar las complejas corrientes migratorias y facilitar la identificación y el registro de los migrantes, y dar apoyo en la recopilación de datos para alimentar una política y una programación con base empírica. La OIM también está planeando establecer unas instalaciones de MRRM piloto en Libia que aporten estabilidad, y está explorando la viabilidad de otros MRRM en Turquía, en la antigua República de Yugoslavia y Macedonia.

Por último, debe ponerse en marcha rápidamente una firme respuesta internacional para acabar con la trata y las operaciones de contrabando además de medidas destinadas a debilitar su negocio en los

irregular, la demanda de migración laboral a todos los niveles de destreza y el impacto de las redes de comunicación– no será efectiva ni sostenible a lo largo del tiempo. Sin una visión a largo plazo que guíe la política y la práctica para responder a las inquietudes de la comunidad, estaremos atrapados en un bucle en lo que respecta a la intervención en crisis. La crisis humanitaria actual debería ser para todos nosotros un recordatorio de la importancia que la movilidad ha adquirido en el mundo hoy en día. No podemos esperar que desaparezca, solo podemos aceptarla como parte de nuestra realidad contemporánea y gestionarla para el beneficio de todos.

Necesitamos una acción y un pensamiento colectivos que sean osados si queremos desarrollar un enfoque verdaderamente global para gestionar la migración. Esto garantizaría a su vez la provisión de la tan valiosa protección para los refugiados y crearía canales para que se produjera una migración regular y segura de trabajadores con alta o baja cualificación, y de aquellas personas que necesiten conseguir la reagrupación familiar. Un enfoque así necesitaría ofrecer programas de estabilización y desarrollo comunitario en los países de origen de los migrantes y en países de primer refugio para los refugiados con el fin de reducir las presiones migratorias.

Resultará de vital importancia que se mantenga un diálogo continuado con los países de origen y tránsito para llegar a un consenso en estas importantes cuestiones, abordando las causas fundamentales y los retos inmediatos que representan las corrientes de migrantes.

William Lacy Swing ODG@iom.int

Director General de la Organización Internacional para las Migraciones www.iom.int

Una red de campamentos en el camino a Europa

Irit Katz

Aunque los campamentos provisionales como los que han proliferado por toda Europa pueden constituir espacios de iniciativa y capacidad de autogestión que no podrían darse en campos de internamiento estatales, ni unos ni otros son una solución definitiva.

«¡No al campamento! ¡No al campamento!» gritaban los refugiados de camino a Austria, mientras se negaban a bajarse del tren que la policía húngara había detenido en la localidad de Bicske, donde se encuentra uno de los principales campos de refugiados del país.

Durante la pasada década ha ido creciendo el número de refugiados y solicitantes de asilo que están siendo retenidos en campos de refugiados cerrados y en centros de internamiento en Europa; también se abrieron “centros de tramitación” para las poblaciones desplazadas en países de tránsito fuera de Europa. Estas instalaciones dentro y fuera de Europa suelen mermar y dañar la salud física y mental de los detenidos. Como muchos de los campos los gestionan empresas privadas, la mayoría están cerrados a los medios de comunicación y a los activistas sociales, lo que deja a las personas que se encuentran detenidas en ellos abandonadas fuera del alcance de una supervisión social.

Del mismo modo que en las regiones de origen, los campos de internamiento en Europa se sitúan en lugares aislados, alejados de otros entornos construidos y de los centros urbanos; se les mantiene fuera de la vista, separados del resto de la población. Por tanto, cuando los refugiados reclaman a gritos «¡No a los campamentos!» –y se oponen a ser transferidos a esas instalaciones cerradas– lo que están rechazando activamente es el ser separados del resto del mundo, aparcados durante un período de tiempo desconocido en una ubicación arbitraria.

Campamentos improvisados

Los migrantes forzados exigen poder desplazarse libremente e insisten en continuar el trayecto hacia el destino de su preferencia y se niegan a quedarse en los campamentos abiertos por las autoridades para asistirles, pero también para controlarles. Al mismo tiempo crean sus propios campamentos improvisados como parte de su viaje por Europa. Estos espacios provisionales se han vuelto comunes en ciudades europeas como Berlín, París, Calais y Patras durante

la última década, a raíz del tránsito de unas poblaciones desplazadas que son a la vez sus constructoras y sus habitantes. Habitualmente estos campamentos son evacuados y demolidos tras un corto período de tiempo, pero a veces solo sirve para que los vuelvan a levantar con una forma o en una ubicación diferente.

A raíz del creciente tránsito de refugiados por Hungría se creó un campamento improvisado en el centro de Budapest, en la estación de tren de Keleti, en la que más de 2 000 migrantes esperaban para tomar los trenes que les llevarían hasta la frontera con Austria. Los campamentos improvisados se han extendido en la isla griega de Lesbos, donde miles de refugiados esperan para obtener la documentación que les permita continuar su viaje. Se erigieron campamentos improvisados en París, como los que se establecieron bajo el Puente Charles de Gaulle y bajo el puente ferroviario de La Chapelle, siendo este último demolido por la policía unas semanas después.

Otros campamentos similares han sido levantados y destruidos en otros lugares de Europa a lo largo de la última década. El campamento en la ciudad portuaria griega de Patras, que albergaba a más de 1 000 refugiados de Afganistán y que existió durante varios años, fue demolido en julio de 2009. Probablemente el campamento improvisado más conocido de Europa sea el que se encuentra en la ciudad portuaria francesa de Calais, llamado ahora la “Nueva Jungla”, donde más de 5 000 migrantes de Oriente Medio y del centro de Asia y África esperan a recibir documentación o aguardan la oportunidad de cruzar la frontera hacia el Reino Unido. Aunque el anterior campamento apodado como “Jungla” que existió durante unos años fue derruido en 2009, la aparición del nuevo campamento en la misma área demuestra que las apremiantes necesidades de las poblaciones de desplazados son más fuertes que las políticas estatales.

Aunque estos campamentos improvisados difieren en cuanto a su duración, localización, funcionamiento y en las poblaciones desplazadas que los crean y cómo los crean, todos son espacios creados por gente que se está



trasladando de un lado a otro, donde hombres, mujeres y niños encuentran temporalmente refugio durante su trayecto por Europa. La gente en estos campamentos a menudo recibe el apoyo de los activistas de las ONG y de voluntarios de las comunidades vecinas, ciudadanos que asisten a los refugiados mediante diversos actos de solidaridad y apoyo.

Aislamiento y tránsito

Más que estar escondidos del público general, los campamentos improvisados suelen erigirse cerca o dentro de entornos construidos, anidados en centros urbanos o en las afueras de las ciudades. Estos campamentos son espacios precarios que consisten en refugios inadecuados y con condiciones de salubridad deplorables, que forman asentamientos miserables que no son gran cosa, pero que al contrario que las instalaciones cerradas de “detención” o “recepción” donde se impone el aislamiento a sus internos al mismo tiempo que les niegan la libertad, son creados por sus propios residentes como resueltos actos de supervivencia y, a veces, se convierten en lugares en los que las personas desplazadas recuperan su propia capacidad de autogestión porque crean sus propios espacios. Estos campamentos también se han convertido una parte de los entornos urbanos en contacto con la población local, por lo que en vez de

ocultar el “problema” encerrando a la gente en lugares remotos, hacen visible la situación y la convierten así en una cuestión política.

Mientras que los campamentos creados por el Estado habitualmente duran mucho, los campamentos provisionales solo suelen existir durante cortos períodos de tiempo. La construcción de estos espacios parece completamente arbitraria porque se han constituido en los momentos y lugares más inesperados en función de diversas condiciones sociales, económicas y políticas. Y es que allá donde se esté aplicando una restricción de la movilidad se formarán campamentos donde la gente aguardará su salida hacia el próximo destino, y que a menudo crecerán rápidamente y se harán más visibles cuando se forme un embotellamiento porque las políticas fronterizas bloqueen determinadas rutas migratorias de manera temporal o permanente.

Las personas desplazadas forzadas a menudo se encuentran aisladas a nivel social, cultural y lingüístico en esos campamentos. El grito «¡No a los campamentos!» refleja la exigencia personal y política de los refugiados de que no se les pare y deje aparcados en unas condiciones nefastas durante períodos de tiempo indeterminados en unos lugares a los que no desean ir. Aunque los campamentos improvisados puedan ser sintomáticos de la

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

Irit Katz

Puente Charles de Gaulle, París, junio de 2015.

capacidad de resolución de estas personas, tampoco son lugares adecuados para vivir.

Europa debe cambiar esta perspectiva. Si se necesitan campamentos para acoger a los migrantes de forma temporal, no deberían estar en lugares alejados sino formar parte del entorno cívico. Y lo más importante: estas personas vulnerables necesitan poder avanzar sin quedarse atrapadas

en espacios temporales de coacción; en Europa, pero sin poder pasar del umbral.

Irit Katz Ik300@cam.ac.uk

Arquitecta e investigadora, Centre for Urban Conflict Research (Centro para la Investigación de los Conflictos Urbanos), Departamento de Arquitectura, Universidad de Cambridge y Directora de Estudios de Arquitectura y Bye-Fellow en Giron. www.urbanconflicts.arct.cam.ac.uk/

La trampa detrás de Dublín

Marco Funk

Lo que ocurre en la frontera entre Italia y Austria forma parte de las cuestionables prácticas que emplean los Estados miembro de la UE y que hacen que tanto el Acuerdo de Schengen como el Reglamento Dublín parezcan irrelevantes.

El paso del Brennero en la frontera entre Italia y Austria es el límite más septentrional al que los migrantes que cruzan el mar Mediterráneo hasta Italia tienen permitido llegar, de acuerdo con el Reglamento Dublín. También es una frontera interna del espacio Schengen, que en teoría permite el libre tránsito de personas sin controles fronterizos con independencia de su nacionalidad. En la práctica, los migrantes que intentan cruzarla se enfrentan a las consecuencias del conflicto

en los intereses nacionales y a la deshonesto implementación de las leyes europeas.

Miles de refugiados han intentado llegar al norte de Europa a través del Brennero en los últimos años y las autoridades austriacas y alemanas se han dado cuenta. La policía austriaca aumentó la frecuencia de las inspecciones de trenes internacionales (que van desde Verona, Italia, hasta Munich, Alemania) en el Brennero durante 2014 para comprobar la documentación de los pasajeros e indetificar

a los migrantes irregulares, a los que obligaba a bajarse del tren en Innsbruck, la siguiente ciudad del trayecto. Al amparo de un acuerdo bilateral con Italia que data de 1997, Austria está autorizada a retornar a los viajeros que vengan de este otro país y no puedan aportar documentación válida para una estancia legal en territorio austriaco. Según la policía italiana, su homónima austriaca llevó a cabo más de 5 000 retornos de este tipo en 2014. Los controles policiales se intensificaron en noviembre de ese año cuando comenzaron las patrullas conjuntas de policías austriacos, alemanes e italianos en los trenes internacionales.

Austria y Alemania han intentado aislarse de la crisis de refugiados en el Mediterráneo aumentando el control de sus fronteras y presionando a Italia para que les ayude a mantener fuera a los migrantes. Los italianos cooperan a regañadientes pero también intentan limitar la responsabilidad que se les impone por su ubicación. Muchos refugiados cruzan el Paso del Brennero sólo unos días después de llegar a Sicilia, donde se les debería haber censado e inscrito en la base de datos EURODAC para demostrar la responsabilidad de Italia sobre ellos de acuerdo con el Reglamento Dublín. Sin embargo, las autoridades de los centros de recepción no impiden a los recién llegados marcharse antes de haber podido tomarles las huellas dactilares y de que hayan sido censados, y favorecen de forma implícita que se marchen a otro sitio aquellos que más posibilidades tendrían de obtener asilo.

Dublín vs Schengen

Italia ha recibido críticas de los países del norte de Europa por su laxo enfoque de las normas de Dublín. Las patrullas compuestas por agentes de las tres naciones en los trenes con destino a Munich probablemente violen el Código de Fronteras Schengen, que regula cómo deben gestionarse las fronteras internas europeas. Según este código, las actividades policiales “cuyo efecto no sea equivalente a los controles fronterizos” estarán permitidas siempre y cuando “su objetivo no sea el control de fronteras [...] y se lleven a cabo como inspecciones in situ”¹. La presencia diaria de agentes de la Policía en los trenes que van hacia el Norte es superior a la de las inspecciones in situ pero se suele dejar sin revisar un tren al día, lo que deja espacio para una interpretación creativa de las normas Schengen.

Otro ejemplo de cómo los países del sur y norte de Europa operan los unos contra los

otros utilizando (o ignorando) los mecanismos diseñados para promover la cooperación es el modo en que se gestionan los llamados traslados con arreglo a Dublín. En los casos en que se pueda demostrar que los migrantes llegaron primero a otro país podrán ser deportados allí como un “caso con arreglo a Dublín”; para ello, se debe remitir una solicitud a las autoridades responsables en materia de asilo del país receptor en un plazo determinado y éstas deben aceptarla. Sin embargo, en los casos con arreglo a Dublín que Austria decide puntualmente devolver a Italia se les hace bajar de autobuses que no parecen de la policía austriaca en el Brennero, en una rotonda que está justo en los límites del término municipal, y así se saltan totalmente el procedimiento oficial de retorno.

El hecho de que los Estados miembro de la UE intenten engañarse los unos a los otros en detrimento de las normativas que han acordado es la prueba definitiva de que el actual sistema de asilo ni funciona ni podrá hacerlo. Para empeorar las cosas, tenemos la incompatibilidad básica del Reglamento Dublín con el Acuerdo de Schengen. La completa implementación de uno impide la completa implementación del otro. En la práctica se eluden ambos, a medida que la cifra de migrantes irregulares que llegan a Europa ha aumentado rápidamente.

Los intransigentes de toda Europa que están en contra de la inmigración han pedido que se vuelvan a introducir los controles fronterizos de antes del Acuerdo de Schengen para mantener a los migrantes fuera de sus propios países. Se asume que el cierre de las fronteras disuadirá a los migrantes y hará que se queden en los países del sur de Europa que quieren abandonar. Sin embargo, para aquellos que han cruzado desiertos y mares huyendo de un conflicto o de privaciones, los controles fronterizos no son más que otro mero obstáculo que deben superar en su camino hacia una vida mejor. Hacerles la vida difícil en el Brennero o en cualquier otro lugar sólo servirá para retrasar su llegada, aumentando su coste y peligros, pero no la evitará.

Marco Funk *Marcosebastian.funk@sciencespo.fr*
Autor independiente de *Fortress Europe's Inner Wall: Migrant Dilemmas at the Brenner Pass* [El muro interno de la fortaleza de Europa: los dilemas de los migrantes en el paso del Brennero].

1. <http://tinyurl.com/AcuerdoSchengen>

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

Abusos en las fronteras de Europa

Duncan Breen

Los refugiados y migrantes han tenido que ver una y otra vez cómo sus derechos eran violados ampliamente por miembros de cuerpos policiales en algunas fronteras europeas. La UE necesita abrir más vías legales para que la gente que busca protección llegue a salvo a Europa.

En ausencia de una respuesta política firme que esté implementada en todos los Estados miembro de la Unión Europea (UE), el peso de recibir, examinar y procesar las solicitudes de las miles de personas que llegan y de reducir la migración irregular ha recaído sobre todo en los Estados que se encuentran en las fronteras exteriores de Europa. Como respuesta, algunos Estados miembro que se encuentran en esas fronteras han establecido una serie de medidas para intentar reducir el número de traspasos irregulares, algunas oficiales —como la construcción de vallas y el despliegue de agentes de policía adicionales en las fronteras— y otras extraoficiales, como el uso de la violencia y hacerles recular hasta los Estados vecinos. A pesar de las muchas pruebas de que estos abusos han estado ocurriendo en varios puntos durante los últimos tres años, la Comisión Europea apenas ha dado algún paso para que los Estados miembro de la UE rindan cuentas. En vez de pedir su investigación por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), los colectivos de derechos humanos y del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa Nils Muižnieks, estas prácticas han seguido vigentes en muchos casos, violando las leyes internacionales y europeas.

Hacer recular a refugiados o migrantes

Hacer recular a los refugiados o migrantes constituye un retorno irregular desde un Estado a otros estados vecinos sin ningún tipo de control, o el rechazo en la frontera de las personas que buscan protección internacional. Además de que podría dar lugar a su devolución directa o indirecta, hacerles recular también viola la prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros estipulada en el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos. Desde octubre de 2012 y de forma sistemática¹ los refugiados y migrantes que intentaban cruzar de Turquía a las islas griegas denunciaban que sus embarcaciones fueron interceptadas e inhabilitadas por barcos con policías griegos a bordo y que les remolcaron de vuelta a aguas turcas. Algunos dicen que

unos hombres con máscaras les golpearon y robaron durante estas interceptaciones mientras que a otros les expulsaron de la isla griega a la que habían conseguido llegar y fueron llevados de vuelta y abandonados en aguas turcas. En la frontera terrestre la gente con frecuencia denuncia que la policía griega les expulsó de vuelta a Turquía a través del río Evros después de que lo hubiesen cruzado en pequeñas embarcaciones. La oficina griega de ACNUR denunció en 2014 que se habían documentado acusaciones fundadas de 152 casos independientes durante 2013 y 2014 en los que se había hecho recular a migrantes y refugiados. Durante el mismo periodo, ACNUR remitió nueve defensas por escrito a las autoridades griegas acerca de esta cuestión pero sólo recibió una respuesta que denegaba esas acusaciones². Las denuncias por haber hecho recular a estas personas en el mar parecía que se habían detenido durante algunos meses en 2015 pero se reanudaron a finales de julio, y en 2015 se siguieron denunciando más casos en la frontera terrestre³.

Cuando en septiembre y octubre de 2013 Bulgaria sufrió un aumento en el número de personas que cruzaban irregularmente se documentaron varios casos en el que las autoridades búlgaras les habían hecho recular a la frontera con Turquía⁴. Algunos de ellos alegaron que les golpearon y que les robaron el dinero y los teléfonos. En marzo de 2015 ACNUR solicitó una investigación tras el fallecimiento de dos hombres iraquíes después de que supuestamente se les hiciera recular desde Bulgaria.

En España, las ONG han grabado a agentes policiales españoles golpeando a las personas que intentaban cruzar la valla de Melilla y, por consiguiente, empujándoles de vuelta a Marruecos. En octubre de 2014 se grabó a dichos agentes golpeando y tirando de la valla a un ciudadano camerunés hasta que cayó al suelo⁵. El hombre, que al parecer quedó inconsciente, fue trasladado de vuelta a territorio marroquí a través de una verja en la valla y lo dejaron allí. Un tribunal español retiró en agosto de 2015 los cargos

contra los ocho policías implicados, citando la falta de pruebas. También se acusó a las autoridades españolas de contribuir a la muerte de al menos 13 personas en febrero de 2014 al dispararles balas de goma y lanzarles gas lacrimógeno mientras nadaban desde una playa marroquí hasta Ceuta.

Los colectivos de derechos humanos también han documentado casos durante el trayecto desde Grecia a otros destinos de la UE en los que se les hacía recular desde Serbia a la ex República Yugoslava de Macedonia, y de allí a Grecia⁶. Primero en julio y luego de nuevo en agosto de 2015, la ex República Yugoslava de Macedonia selló temporalmente su frontera con Grecia. En agosto de 2015, a medida que las cifras en la frontera rondaban de forma inusual las 3 000 personas, las autoridades intentaron dispersar a los grupos disparándoles granadas aturridoras y gas lacrimógeno, pese a que había muchos niños pequeños de los que varios resultaron heridos. También se grabó a la policía y a los militares arremetiendo contra los refugiados con sus porras. En septiembre se repitieron escenas similares cuando la policía húngara se enfrentó con los refugiados y migrantes después de que Hungría cerrara su frontera con Serbia.

Además de restringir el acceso en las fronteras europeas, los Estados miembro de la UE también han puesto en marcha otras medidas como acuerdos con países de origen y de tránsito para prevenir las salidas, el uso de la detención como elemento disuasorio y acuerdos de readmisión para facilitar el retorno de migrantes irregulares a los países vecinos. Pero a pesar de los esfuerzos para restringir las entradas en puntos concretos la gente sigue intentando entrar en Europa y las rutas simplemente van cambiando, a veces en dirección a otros Estados de la UE. Cuando se establecieron medidas para restringir la entrada a la frontera terrestre entre Turquía y Grecia en 2012, más gente empezó a cruzar hasta Grecia por mar y se incrementó el número de llegadas a Bulgaria; tras el cierre de la frontera de Hungría con Serbia, la gente se desvió hacia Croacia.

Acceso lícito

A pesar de las sobradas pruebas de violaciones de derechos en estas fronteras, las instituciones de la UE y sus Estados miembro no han tomado medidas para parar esos abusos, mientras los países involucrados siguieron recibiendo asignaciones anuales

de millones de euros del Fondo de Seguridad Interior (fronteras exteriores y visados) para reforzar el control fronterizo sin desarrollar mecanismos de rendición de cuentas para abordar los abusos en las fronteras. Lo que se ha hecho ha sido buscar una reparación a través del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha demostrado ser un mecanismo efectivo pero tardío para poner fin a las políticas que consisten en hacer recular a los migrantes y refugiados.

Desde la perspectiva de la protección a los refugiados, aumentar las formas de entrar legalmente en Europa evitaría que quienes están huyendo de la persecución y del conflicto emprendieran viajes peligrosos que conllevaran abusos por parte de los contrabandistas durante el trayecto y de los funcionarios del Gobierno en las fronteras, y supondría una gran reducción de las vidas que se pierden cada año. Crear más canales de entrada legal también para los sirios podría aliviar mucho la actual crisis debido a que a día de hoy son los que más entran en Europa y un colectivo ampliamente reconocido en el continente como refugiados, lo que también permitiría una mejor gestión de la entrada y el movimiento y podría servir como piloto para otras nacionalidades.

Esto puede hacerse de diversas maneras, entre ellas, una que garantice la puesta en marcha de sistemas de entrada sensibles con la protección y medidas por las que los agentes que protejan las fronteras de la UE sean capaces de identificar a la gente que pudiera necesitar protección internacional y garantizarles la entrada para que accedan al sistema de asilo. Se podría hacer aumentar el uso de la tramitación a través de las embajadas en países como Turquía, Líbano y Jordania para que expidieran visados humanitarios o visados de reagrupación familiar que permitieran a los sirios viajar a países específicos de la UE y buscar protección allí (aunque las embajadas necesitarían aumentar su capacidad para tramitar más casos). Existen precedentes de todo. Por ejemplo, Irlanda y Suiza lanzaron programas de reagrupación familiar para los sirios en 2013 mediante un programa a corto plazo que garantizaba visados a 111 personas en Irlanda, mientras que el programa suizo había concedido 4 700 visados en noviembre de 2015. También se tendría que mejorar el acceso a mecanismos de reagrupación familiar para otras nacionalidades. Y existen

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

precedentes de que se han concedido visados humanitarios en otros 15 Estados de la UE, entre ellos Francia, que desde 2012 concedió hasta 1 880 visados para pedir asilo para los sirios. Alemania también ha prometido 18 500 plazas mediante un programa de patrocinio individual más 20 000 plazas de admisión por motivos humanitarios.

Otras propuestas para permitir un mayor acceso legal a la protección en Europa para los que busquen asilo serían, por ejemplo, la eliminación del visado obligatorio (y del visado de tránsito) para los ciudadanos sirios (como ya hicieron algunos Estados de la UE para los refugiados que se huían de la guerra en la antigua Yugoslavia), evacuaciones por razones médicas y becas académicas, y el aumento del uso de la admisión por razones humanitarias y reasentamiento en las que, antes que una embajada, sea ACNUR quien se responsabilice de la tramitación inicial. La UE también podría implementar por fin su Directiva sobre Protección Temporal, en especial cuando el número de llegadas impida tramitar las solicitudes de asilo en un tiempo razonable.

Al mismo tiempo, resulta vital que se provea de recursos a los Estados miembro en las fronteras exteriores de la UE para que puedan llevar a cabo una recepción adecuada,

realizar los procedimientos de asilo apropiados y que puedan integrar realmente a los refugiados. Un mayor apoyo financiero para los sistemas de asilo desincentivaría a los Estados a llevar a cabo prácticas irregulares e ilegales en las fronteras para mantener a los solicitantes de asilo fuera. Lo que más se echa en falta entre los líderes europeos sería un liderazgo político y un diálogo sincero acerca de cuál es la mejor manera de responder a las necesidades de unas personas necesitadas que no se detendrán por más vallas que se pongan ni por los abusos a los que les sometan en las fronteras.

Duncan Breen duncancbreen@gmail.com

Consultor independiente. Cualquier opinión expresada en el presente artículo es únicamente la del autor.

1. Documentado por Pro Asyl y Amnistía Internacional <http://tinyurl.com/ProAsyl-PushedBack> y www.amnesty.org/en/documents/EUR25/004/2014/en/.
2. www.refworld.org/docid/54cb3af34.html
3. www.hrw.org/news/2015/10/22/greece-attacks-boats-risk-migrant-lives y www.amnesty.org/download/Documents/EUR0325442015ENGLISH.PDF
4. <http://tinyurl.com/HRW-ContainmentPlan>
5. <https://vimeo.com/109091397>
6. www.amnesty.eu/content/assets/Reports/Europes_Borderlands_Balkans.pdf y www.hrw.org/news/2015/04/15/serbia-police-abusing-migrants-asylum-seekers

Melilla: un espejismo en el camino a Europa

Frida Bjørneseth

No parece haber consenso entre quienes llegan a Melilla sobre si se consideran ya en Europa o aún en África.

El enclave de Melilla es un territorio español de 12 km² situado en la costa mediterránea del norte de África que tiene frontera con Marruecos. Para algunos, esta «Europa fuera de Europa» representa un modo de llegar a este continente.

La frontera se encuentra actualmente muy fortificada debido al gran número de entradas sin autorizar: tiene tres vallas, construcciones de seis metros de altura con alambre de espino en su parte superior y guardias patrullando abajo. Pero el aumento del refuerzo de las fronteras no ha conseguido impedir que los migrantes las crucen. La mayoría de los que pasan a Melilla se quedan en un centro estatal gestionado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España conocido como

Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI). Normalmente es allí donde se procesarán sus casos, con independencia de que se trate de uno de asilo o de una posible deportación.

Las demografías del centro son diversas. Los dos mayores colectivos son africanos subsaharianos y sirios, con una gran diversidad dentro y fuera de cada colectivo. Pero el principal factor que encontramos que les unía a todos era la espera y la omnipresente incertidumbre que conlleva. Nadie sabía cuánto tiempo iba a tener que esperar en el CETI y pocos eran conscientes de qué les esperaba cuando partieran hacia el territorio español peninsular; un viaje y un concepto al que se referían como la «salida».

El efecto de la incertidumbre

Una consecuencia de esta incertidumbre fue la aparición de explicaciones en las conversaciones entre los migrantes. Debido a la escasa transparencia del procesamiento de los casos, las teorías eran comunes y a veces bastante elaboradas, así como las historias o rumores que aumentaban la preocupación de nuestros interlocutores sobre lo que les estaba ocurriendo y por qué. La falta de transparencia y de información no se queda ahí sino que crea todo un abanico de teorías y explicaciones para rellenar los huecos provocados por la incertidumbre.

Aunque estaban de acuerdo en que podían hacer bien poco para acelerar el proceso de espera, compartían la creencia generalizada de que un mal comportamiento prolongaría su estancia allí. Un encuestado declaró que: «En el momento en que te portas mal, las autoridades te castigan. Te pueden expulsar del CETI durante días o durante horas. Te quitan el carné para que se te deniegue el acceso. Crear problemas podría retrasar tu «salida». Con independencia de que esta sanción la llevaran o no a cabo las autoridades españolas, los residentes en el CETI la daban por hecho, por lo que se comportaban con la esperanza de una pronta «salida».

Otro factor que define la percepción de tránsito era, como no es de extrañar, la cantidad de información que poseían. Los que parecían tener la mayor ventaja en términos de conocimiento fueron los que se habían conectado mediante redes sociales en línea con otros migrantes, o quienes tenían familiares que ya habían pasado por el viaje a Europa.

Mientras que nuestros interlocutores subsaharianos —a excepción de aquellos con estudios superiores— manifestaron que sólo iban de camino a lugares en los que pudieran encontrar trabajo, los sirios señalaban con más frecuencia un destino geográfico específico y cómo llegarían hasta allí. En línea con el Reglamento Dublín, el primer país de llegada es el responsable del Procedimiento de Determinación de Asilo y en este caso le tocaba a España. Pero aun así no todos planeaban quedarse durante un tiempo cuando llegaran a la península. Algunos estaban convencidos de que ciertos países europeos no les devolverían a España. Como señaló un sirio: «A Alemania no le importan las huellas dactilares». Esta percepción de la falta de rigidez del sistema y la posibilidad

de lo que un joven abogado procedente de Damasco tradujo como «romper las huellas dactilares» podría verse como una forma de aferrarse a la idea de la movilidad.

Uno de nuestros interlocutores admitió que: «Las imágenes que vemos son las que nos hacen soñar». Todos nuestros encuestados tenían una idea de la «Europa» a la que se dirigían. Sin embargo, Melilla no representaba esa Europa. Estaban en África porque no estaban en el continente europeo; pero Melilla forma parte de España, no de Marruecos.

Rechazar Melilla como ciudad europea puede verse como una forma de mantener la esperanza, como ilustraba una entrevista que realizamos a un sirio kurdo. Había dejado a su familia en el Kurdistán iraquí y viajaba solo para entrar en Europa. Sus intentos iniciales de atravesar la frontera de Bulgaria habían acabado con la policía búlgara requisándole todas sus pertenencias y expulsándole. Entonces voló a Argelia y luego caminó hasta la ciudad marroquí de Nador. Cruzar la frontera entre España y Marruecos le costó cuatro intentos. Cuando llegó al CETI, declaró estar decepcionado por las condiciones a las que se enfrentaba: «No hay tranquilidad. El personal del CETI me trata como a un perro». Sin embargo, en vez de desilusionarse por el trato inhumano recibido en Europa, lo justificó diciendo que en realidad todavía no había llegado: «Melilla no es Europa». La esperanza de «Europa» como un destino pacífico sigue siendo un espejismo en el horizonte que le permite mantener su mirada fija en algo que finalmente compensará su lucha.

Sumarse a la idea de que Melilla no es Europa parece servirles para explicar que las cosas todavía no les vayan bien y aferrarse a la idea de que estarán mejor cuando por fin lleguen a la «verdadera» Europa. La desmotivante incertidumbre del presente sólo se puede sobrellevar gracias a la promesa que ofrece el futuro.

Frida Bjørneseth fridabj@gmail.com

Estudiante de máster en Estudios Globales sobre los Refugiados, Universidad de Aalborg, e investigadora adjunta, Irise International, Uganda www.irise.org.uk/

En mayo de 2015 formó parte de un grupo que realizó un trabajo de campo centrándose básicamente en los migrantes que se quedaban en el CETI o en torno al mismo.

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

Búsqueda y salvamento en el Mediterráneo central

Hernán del Valle, Rabia Ben Ali y Will Turner

Aunque la gente es consciente de los riesgos que conlleva cruzar el mar, no hay nada que pueda prepararles realmente para la experiencia.

Solo en 2015, 140 000 personas han realizado el peligroso viaje que se conoce como la ruta del Mediterráneo central, un tramo de mar que se encuentra entre Libia y Sicilia. Muchas de ellas llevaban los números de teléfono de familiares que se quedaban en tierra escritos en la ropa, en los antebrazos o en los chalecos salvavidas por si su barco volcaba y recuperaban sus cadáveres.

John es un niño eritreo que fue rescatado de una barca de madera en la que viajaba hacinado con 323 eritreos a primeros de septiembre de 2015. Arriesgó su vida en el mar junto a su madre y su hermano pequeño para huir de la persecución por parte de un régimen opresivo en su lugar de origen. John habla inglés muy bien y es muy maduro para su edad. Ha visto demasiado para la edad que tiene. Está aterrado. Sólo tiene 9 años.

Grace procede de la República Democrática del Congo. Fue rescatada en agosto de una balsa de goma donde viajaba hacinada con 112 africanos subsaharianos. Abandonó su país tras años y años de conflicto que afectaron a su pueblo en la provincia de Kivu del Norte. Había sufrido agresiones sexuales por parte de las milicias armadas. Antes de subirse a la balsa había cruzado la República del Congo (Brazzaville), Camerún, Nigeria, Burkina Faso, Níger y Libia. Durante el viaje volvieron a violarla cuando estaba en manos de los traficantes. Tiene 28 años y viaja sola.

Ahmed y Amira son una joven pareja de Damasco, en Siria. Les rescataron en mayo de una barca de madera en la que viajaban hacinados con 563 personas de muchas nacionalidades diferentes. Llevaban en brazos a sus dos hijos pequeños, a los que agarraban lo más fuerte que podían. La familia ha pasado por cuatro años de guerra, de las bombas de barril del régimen a la brutalidad del grupo yihadista que llegó para controlar su barrio. Primero viajaron a Jordania y luego a Egipto. Ninguno de esos países les ofrecía oportunidades para sobrevivir. Así que decidieron confiar en los contrabandistas para que les llevaran a Libia e intentaron cruzar el mar hasta Europa.

Entre mayo y septiembre de 2015, y solo en este área del Mediterráneo, los barcos de Médicos Sin Fronteras (MSF) rescataron y ofrecieron asistencia a más de 16 000 personas de 20 países diferentes. John, Grace, Ahmed y Amira se encuentran entre esas personas.

MSF dispone de programas a largo plazo en la mayoría de los países de los que la gente está huyendo y suele ser testigo de primera mano de las condiciones que estas personas dicen que les han empujado a huir de sus hogares. Aunque muchos de los debates públicos europeos giran en torno a una distinción entre "refugiados" y "migrantes económicos", ésta es muy difícil de sostener en realidad. Sean cuales sean sus antecedentes y sus lugares de origen, todos ellos comparten una motivación: la esperanza de un futuro más seguro y próspero. Las motivaciones que la gente cita son diversas y a menudo dispares: desde el conflicto, la opresión y la persecución política a la abrumadora pobreza extendida. A menudo se trata de una mezcla de varias razones que tienen poder suficiente para empujar a las personas a jugarse la vida en viajes organizados por redes criminales de contrabandistas.

Las historias que escuchamos de personas procedentes de Siria, Afganistán, Eritrea, Somalia, Yemen, Sudán, Irak y Pakistán pertenecen a personas que han huido de la violencia, del conflicto armado, de la persecución, de regímenes opresivos, del temor a los reclutamientos forzados o de encarcelamientos arbitrarios. También hay una gran número de personas procedentes de países subsaharianos y de África Occidental como Nigeria o Mali que, tras haber sido inmigrantes en Libia, huyen de allí por culpa del acoso, las agresiones y la violencia, las violaciones, los trabajos forzados, la detención y el secuestro por dinero que sufren por parte de los grupos armados y de los contrabandistas.

El viaje en barco

Aunque la gente es consciente de los riesgos que conlleva cruzar el mar, no hay nada que pueda prepararles para esa experiencia. Primero los transportan hasta la costa libia en camiones para luego subirlos en mitad de la noche a los botes,

a veces a punta de pistola. Los contrabandistas sobrecargan sistemáticamente dichas embarcaciones para maximizar sus beneficios; a menudo llevan una carga diez veces superior a su capacidad real. Para la mayoría no hay chaleco salvavidas y no saben nadar. La gente que viaja bajo la cubierta a veces no se da cuenta de lo peligrosamente abarrotado que va el bote hasta que amanece. Es entonces cuando se hace evidente la precariedad y cuando se instauran el miedo y el pánico.

Una vez a bordo, la gente queda expuesta a diversos riesgos. La primera amenaza y también la más letal es que vuelquen. Una gran ola o el movimiento de la gente de un lado a otro en un bote tan sobrecargado pueden provocar que vuelque de repente y que se produzca un inevitable ahogamiento masivo en cuestión de minutos. La gente que se mete debajo de la cubierta queda expuesta a la expulsión de gases del motor y hemos visto casos de muerte por asfixia. La mayoría de las muertes, 2 800 de las cuales se han producido hasta la fecha en 2015 en el Mediterráneo central, están relacionadas con estos factores.

Los barcos de MSF trabajan junto con el Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo de Roma para rescatar y asistir a la gente. Los que son rescatados a menudo sufren asfixia, deshidratación leve o moderada, dolores y malestar general, infecciones, quemaduras químicas por la contaminación del combustible en la ropa, sarna y pequeñas heridas. Las heridas suelen tener que ver con la violencia mantenida en Libia y van desde disparos o laceraciones a huesos rotos. La mayoría tienen semanas pero también puede haber heridas nuevas que requieran un tratamiento más urgente, y muchos necesitan ser derivados a centros médicos en Italia. Siempre hay mujeres y niños, mujeres embarazadas, menores no acompañados que hacen viajes increíblemente peligrosos ellos solos. Intentamos proporcionar cuidados y apoyo personalizados para ellos y para las supervivientes de la violencia sexual.

Una cuestión común es la aflicción psicológica que la gente ha desarrollado durante un período de tiempo. Es una montaña rusa de emociones, desde las motivadas por abandonar su hogar y a su familia; por el trayecto por tierra hasta Libia; los abusos y el caos de este país; el hecho de quedar expuestos ante las bandas de contrabandistas; el ser trasladados de un lado a otro como animales con los que se comercia. Cuando la gente

llega a la seguridad del barco de salvamento se produce a menudo un estallido emocional de alivio. Estas personas pueden estar totalmente rendidas y abrumadas. Nuestro foco inmediato se centra en garantizar que tengan sus necesidades básicas cubiertas: agua, alimentos, cuidados médicos, ropa seca y la seguridad de que están a salvo y de que les llevaremos a un puerto italiano.

¿Qué hace falta?

En muchos países Europeos su narrativa se ha centrado en reforzar ciertas políticas a sabiendas de que exacerban la crisis más que en asistir a las personas y prevenir que se expongan a semejante sufrimiento y riesgos. Para el Mediterráneo central, la respuesta se sigue centrando únicamente en los síntomas –tomando como objetivos las redes de contrabando y los barcos– más que en eliminar las restricciones sobre el asilo y la migración que en un primer lugar son las que ponen a la gente en manos de los contrabandistas. Se han propuesto disposiciones para ofrecer alternativas a la gente que huye en busca de seguridad y protección y regímenes migratorios más progresivos¹. Pero mientras tanto resulta vital un enfoque proactivo y preventivo de búsqueda y salvamento en el mar. Cuanto más tiempo esté la gente expuesta a las terribles condiciones a bordo, antes se deteriorará su salud y más alto será el riesgo de fallecimiento en el mar.

Hernan del Valle

Hernan.del.Valle@amsterdam.msf.org

Jefe de defensa de la causa y comunicaciones operacionales

Rabia Ben Ali *rabiaben@gmail.com*

Oficial de asuntos humanitarios

Will Turner *will.turner@oca.msf.org*

Coordinador del socorro de emergencia

Médicos Sin Fronteras www.msf.org

Se han cambiado los nombres de las personas mencionadas en el presente artículo.

1. Véase el informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, para la Asamblea General de las Naciones Unidas, 8 de mayo de 2015. "Contar con la movilidad de toda una generación: seguimiento del estudio regional sobre la administración de las fronteras periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre los derechos humanos de los migrantes".

www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/29/36&referer=/english/&Lang=S

Migración irregular por mar

La migración irregular por mar no es un fenómeno exclusivo del Mediterráneo; también es frecuente en el Caribe, donde la migración mixta –entre la que se incluyen la trata y el contrabando de personas– entre la multitud de naciones isleñas y especialmente con destino a Estados Unidos es un fenómeno cada vez mayor. En el golfo de Bengala y en el mar de Andamán, en dirección a Indonesia, Malasia, Tailandia y Australia; y en el mar Rojo, donde antaño se desplazaban principalmente somalíes y etíopes que iban a Yemen y ahora también hay yemeníes que van en la dirección opuesta. En todos estos casos la migración por mar tiende a implicar el uso de embarcaciones no aptas para la navegación. Además, los refugiados y solicitantes de asilo emplean las mismas rutas y las mismas embarcaciones que el resto de migrantes.

Todos estos factores hacen que este fenómeno implique a distintos actores con intereses diferentes y su propia perspectiva. Entre ellos se incluyen estructuras estatales como los organismos encargados de la migración y protección de fronteras; actores pertenecientes al sector privado como los barcos pesqueros y los buques comerciales; las organizaciones humanitarias e internacionales; organismos regionales como Frontex; organizaciones civiles de carácter social; y delincuencia organizada. En el centro de todo esto se encuentran las redes de migrantes de diferentes tipos y sus familias, así como las comunidades de sus países de destino y de origen.

Para complicar el rescate marítimo tenemos el hecho de que los Estados deben implementar legalmente un procedimiento para distinguir entre los que son refugiados y los que no. En cualquier caso, el rescate debería dar lugar siempre a un desembarco seguro para todos ellos y a un apoyo adecuado para los refugiados y solicitantes de asilo, y para las personas que han sido víctimas de la trata y los menores no acompañados o separados de sus familias.

Notas:

- Iniciativa Global sobre Protección en el Mar, ACNUR
www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9890
- ACNUR (2011) Resumen de Conclusiones de Djibouti sobre los peligros y el rescate en el mar, herramientas para incidentes que impliquen a solicitantes de asilo y refugiados
http://www.acnur.es/PDF/refugiados_solicitantesasilo_peligro_mar_comorespondermejor_20130409121507.pdf
- Organización Marítima Internacional (2004) Directrices Respecto de la Actuación con las Personas Rescatadas en el Mar
[http://www.prefectura naval.gov.ar/web/es/doc/dpsn_resoluciones_msc/msc/MSC.167\(78\).pdf](http://www.prefectura naval.gov.ar/web/es/doc/dpsn_resoluciones_msc/msc/MSC.167(78).pdf)

Artículos relacionados con la protección en el mar publicados anteriormente por RMF.

El desafío de la migración mixta por vía marítima [2014]

Judith Kumin

Si bien los refugiados del mar con frecuencia huyen de una situación de crisis, comparten su modalidad de viaje con muchos tipos de migrantes. Aún queda mucho por hacer para responder a la migración irregular por vía marítima de manera que se protejan los derechos fundamentales y se respete la dignidad humana, aunque parece faltar voluntad política para ello. www.fmreview.org/es/crisis/kumin

Los desafíos de protección de la movilidad [2014]

Melissa Phillips

Es fácil decir que las personas que huyen de Siria deben permanecer en campamentos o ciudades satélites, pero las personas se trasladan por diversas razones, por lo que los programas y servicios deben adaptarse para ayudarles. www.fmreview.org/es/siria/phillips-starup

Aspectos de la migración por la crisis en Argelia [2014]

Mohamed Saïb Musette

Los traslados de los migrantes sólo se encuentran parcialmente cubiertos por los instrumentos internacionales y, aunque las autoridades argelinas tienen en efecto la oportunidad de proteger a sus corrientes de población, no existen acuerdos vigentes (bilaterales o multilaterales) para hacerlo. www.fmreview.org/es/crisis/musette

Del compromiso a la práctica: la respuesta de la UE [2012] (en inglés)

Madeline Garlick y Joanne van Selm

Los acontecimientos que tuvieron lugar en el norte de África en 2011 modificaron el patrón de las llegadas en barco a Europa, especialmente en lo que respecta a las motivaciones de los que llegaban aunque con cifras menores que las previstas. La respuesta de la UE indica que hay que hacer más para que el compromiso se traduzca en solidaridad

y pase de una ayuda limitada y unas declaraciones de principios a una realidad puesta en práctica.
www.fmreview.org/north-africa/garlick-vanselm.html

"Identidad desconocida": migrantes que mueren en el mar [2011]

Stefanie Grant

La inestabilidad política en el norte de África ha provocado el resurgimiento de la migración irregular hacia Europa y el aumento del número de migrantes que mueren en el mar, aunque

no existe todavía un marco para identificar a los fallecidos o para registrar su número.
www.fmreview.org/es/tecnologia/grant.html

Los teléfonos móviles ayudan a rescatar a los refugiados [2011] (en inglés)

Virginia Signorini

La primera llamada telefónica llegó a las 04:30 h. de la madrugada un día de 2006. Era verano, normalmente el período más intenso en cuanto al desembarco de migrantes en las costas italianas. Estaban en peligro en el mar, en el Mediterráneo, y llamaban para pedir ayuda.
www.fmreview.org/technology/signorini.html

Seguridad, rescate en el mar y acceso legal

Stefan Kessler

Para cumplir con sus propios valores, la UE debería reforzar las operaciones de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo y establecer accesos legales a la protección en Europa con el fin de evitar la necesidad de emprender peligrosos viajes cruzándolo.

Promover los derechos humanos y proteger la dignidad humana se encuentran entre los valores principales de la Unión Europea (UE), cuyas instituciones están legalmente vinculadas por la Carta de los Derechos Fundamentales, que los recoge. Esa es la razón por la que salvar y proteger a los migrantes debería ser una prioridad para la UE y por eso es necesaria una operación global de búsqueda y salvamento. A pesar de que las ONG hacen llamamientos a que se dé prioridad a salvar vidas humanas, la respuesta de la UE a las tragedias en el Mediterráneo se ha centrado más en evitar que los migrantes vengan a Europa que en salvar vidas.

Tras los dos incidentes que tuvieron lugar en octubre de 2014, Italia desplegó la operación Mare Nostrum cerca de la costa libia, lo que ayudó a salvar decenas de miles de vidas. Por desgracia, Mare Nostrum terminó en 2014 y ha sido reemplazada por la operación Tritón de Frontex, que cubre un área geográfica más pequeña, dispone de muchos menos recursos y se centra más en la vigilancia de las fronteras que en salvar vidas. Son las Armadas de Malta e Italia quienes realizan más operaciones de búsqueda y salvamento así como los buques comerciales que normalmente responden a las llamadas de emergencia de barcos en peligro. Algunas ONG como Médicos Sin Fronteras, Migrant Offshore Aid Station y el Consejo Noruego para los Refugiados también aportan sus propios barcos a dichas operaciones.

Sin una operación más amplia y estructurada a nivel europeo, seguirá existiendo un alto riesgo de que algunos barcos en peligro no reciban ayuda a tiempo y más migrantes pierdan la vida al intentar cruzar el Mediterráneo. Haría falta una operación de búsqueda y salvamento similar a la italiana Mare Nostrum que cubriera un área geográfica amplia y que gozara de recursos suficientes. En vez de eso, los líderes europeos se centran más en la lucha contra los contrabandistas y en posibles acciones militares en el Mediterráneo para destruir embarcaciones no aptas para la navegación en alta mar.

Rutas legales y seguras

Para evitar más muertes en el Mediterráneo, los líderes europeos deberían pensar en abrir más rutas legales y seguras para los migrantes forzados. Hay propuestas concretas sobre la mesa; varias organizaciones confesionales emitieron en noviembre de 2014 un informe conjunto acerca de una política sobre caminos seguros y legales para la protección en Europa¹. En este informe se solicitaba el desarrollo de un conjunto de instrumentos para satisfacer las necesidades específicas de los diferentes colectivos de personas que se ven forzadas a huir de la guerra, de la violencia indiscriminada, de la persecución política y de otras violaciones de los derechos humanos.

Entre dichos instrumentos se encontraría el reasentamiento de los refugiados que ya hayan

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

sido reconocidos por ACNUR. La UE podría ofrecer más plazas de reasentamiento dentro de su cuota anual (unas 20 000 plazas por año en 2020, como propuso la campaña Resettlement Saves Lives [el reasentamiento salva vidas²]). Esas cifras seguirían siendo muy reducidas para toda la UE. Aunque el reasentamiento y la admisión por motivos humanitarios seguirían siendo voluntarios para los Estados miembro, la UE podría ofrecer —además de financiación— experiencia y coordinación política para favorecer que se garanticen mayores cifras.

Otra herramienta podría consistir en mejorar las facilidades para la reunificación familiar. La vida familiar es de gran importancia para el bienestar de los refugiados y crucial en una integración exitosa. El Tribunal de Justicia de la UE ha destacado que el objetivo de las leyes europeas aplicables es permitir la vida familiar y que la ley se interprete y aplique en este contexto. Una aplicación de la legislación de la UE a nivel nacional que reuniera estos requisitos y que evitara restricciones injustificadas permitiría que un buen número de personas necesitadas de protección vinieran a Europa de forma segura y organizada y pudieran reunirse con los familiares que ya viven aquí (quienes podrían apoyarles a la hora de empezar una nueva vida). El concepto de “familia” también debería interpretarse de una forma más amplia para incluir no sólo al núcleo familiar sino también a otros tipos de familiares.

Además de estas medidas, la expedición de un visado humanitario para algunos colectivos de migrantes forzados podría ser una forma efectiva de protegerles. En los lugares en que las personas puedan acceder a la Embajada o Consulado de un Estado miembro, ya sea en su país de origen o en uno de tránsito, se les podría dar un visado que les autorizara a viajar a ese Estado. Cuando el solicitante llegara al país de destino se seguiría el

procedimiento de asilo habitual. La expedición de visados humanitarios bajo este modelo no debería depender de una evaluación positiva de los posibles resultados de la solicitud.

También recomendamos fervientemente considerar la eliminación provisional de los requisitos para obtener el visado para determinados colectivos, lo que permitiría a las personas que buscan protección viajar de forma segura y gastar su dinero en medios de transporte ordinarios en vez de pagar a contrabandistas.

Las bases legales de estas propuestas ya pueden hallarse en la legislación de la UE y todos estos elementos que ya existen deberían desarrollarse más y recopilarse para crear un conjunto global de provisiones y políticas adaptadas a las circunstancias. Sólo entonces la Unión Europea estaría cumpliendo con las expectativas de sus propios estándares y valores.

Stefan Kessler

stefan.kessler@jesuiten-fluechtlingsdienst.de
Oficial de Políticas, Servicio Jesuita a Refugiados
Alemania www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de

1. http://jrseurope.org/news_detail?TN=NEWS-20141120064619

2. www.resettlement.eu/page/resettlement-saves-lives-2020-campaign



Llegando a Lesbos tras cruzar en barco desde Turquía.

Llegadas y muertes de migrantes en el Mediterráneo: ¿Qué nos dicen realmente los datos?

Frank Laczko, Ann Singleton, Tara Brian y Marzia Rango

La mirada del sector político y los medios de comunicación se centra en el número de llegadas y muertes de migrantes. Existen problemas con los datos en ambas categorías.

Al analizar las cifras de las llegadas y muertes en el Mediterráneo es importante preguntarse qué tan sólidos son los datos y qué representan. Si queremos estructurar y documentar con mayor precisión los desafíos políticos que afronta Europa, es fundamental que los datos sean de buena calidad, que sean lo más completos posible y que sus limitaciones sean entendidas plenamente.

Datos de las llegadas

Los principales titulares que sugieren que más de 900.000 migrantes han llegado a las costas de los países mediterráneos en 2015 han captado el interés de los medios de comunicación y de los sectores políticos. Estos datos sobre las llegadas se han calculado a partir de fuentes oficiales y por lo general se recopilan en las fronteras. Pueden incluir estimativos de cruces fronterizos ilegales, intentos de cruzar una frontera, detenciones, negaciones de entrada, registros iniciales de intención de solicitar asilo y solicitudes de asilo realizadas. Algunas veces los datos son una mezcla de datos de flujos y de stock y pueden referirse a diferentes periodos de tiempo. Por otra parte, el uso de fuentes administrativas implica que los datos pueden reflejar los cambios en los patrones de migración, pero también los cambios en las prácticas de control fronterizo. Los datos pueden estar relacionados con el número de eventos, en lugar del número de personas, por ello es posible que se realice una doble contabilidad, por ejemplo, cuando una persona es detenida dos veces. En otros casos, puede producirse un subconteo cuando los migrantes cruzan una frontera sin ser detectados. Incluso en un solo país, la combinación de datos de diferentes fuentes produce solamente una aproximación de una medida. Cuando se combinan las cifras de diferentes países, las incertidumbres se agravan.

Sin embargo, la creciente utilización en los últimos años de las mismas fuentes y definiciones implica que existe cierta coherencia y que no cabe duda de la magnitud del aumento de las llegadas en comparación con los años recientes. Las cifras se han más

que cuadruplicado de 220.000 en 2014 a casi 900.000 en los primeros once meses de 2015¹. Los datos recopilados periódicamente sobre el perfil socioeconómico de los migrantes que llegan a Europa son necesarios para diseñar políticas apropiadas. Los datos de las llegadas nos dan una idea de cuántos llegan y de dónde provienen, pero existen pocos informes periodísticos sobre los conocimientos y la educación de los migrantes –lo que perpetúa la impresión que con frecuencia transmiten los medios de comunicación acerca de que Europa tiene que absorber un creciente número de personas que huyen de los conflictos y la pobreza, que tienen relativamente poco que ofrecer al continente. Sin minimizar la necesidad de protección, la realidad es que muchos de los migrantes están más capacitados y formados de lo que comúnmente se percibe.

Los migrantes que mueren raramente son identificados

Al igual que en 2014, se ha demostrado que cruzar el Mediterráneo es extremadamente peligroso, ya que le ha costado la vida a más de 3550 personas en los primeros once meses de 2015, varios cientos más del total del año 2014². A pesar del aumento de los flujos en la ruta oriental del Mediterráneo, la ruta central del Mediterráneo sigue siendo con creces la más peligrosa de las dos. En 2015, más del 80% de las muertes en el Mediterráneo tuvieron lugar en esta ruta, cerca de 2 muertes por cada 100 migrantes que intentaron cruzar³. Por otro lado, en el momento en que se escribe este artículo, en el Mediterráneo oriental se han producido más de 590 muertes, es decir, cerca de 2 muertes por cada 2500 viajeros⁴.

Si bien los datos que tenemos muestran una devastadora pérdida de vidas, las cifras en sí mismas y las metodologías utilizadas en su recopilación están llenas de errores y desafíos. Existen diversas razones para ello; algunas son inherentes a la naturaleza de la migración irregular, mientras que otras están relacionadas con los métodos de recopilación de datos y las fuentes de información utilizadas.

Las inherentes a la naturaleza del movimiento clandestino incluyen la falta de listas detalladas de los pasajeros de los barcos de migrantes, la práctica de los migrantes de desechar los documentos de identidad, y los complejos viajes que emprenden, con frecuencia a través de múltiples países. Además, existen otros desafíos como rastrear las muertes a lo largo de las rutas migratorias en otras partes del mundo, debido principalmente a la lejanía del terreno recorrido.

Los datos sobre las muertes no son recopilados de manera sistemática por Frontex ni por los gobiernos nacionales, y los datos recopilados por los guardacostas no suelen presentar información demográfica. Por ello se deben utilizar diversas fuentes para tratar de reconstruir una imagen más completa. Estas pueden incluir medios de comunicación y aquellas organizaciones internacionales y ONG que trabajan en la recepción de supervivientes. En otras zonas del mundo, las fuentes de datos sobre muertes de migrantes son mucho más escasas y casi toda la información procede de medios de comunicación, ONG y, en ocasiones, institutos forenses. No existe un enfoque normalizado para la recopilación de los datos sobre las muertes, ni una definición común sobre qué constituye una muerte relacionada con la migración o relacionada con las fronteras. Debido a todos estos desafíos, las cifras pueden diferir entre organizaciones como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y también entre las ONG europeas.

Los datos que existen son muy incompletos, carentes de toda la información demográfica básica sobre cada individuo, como la nacionalidad, edad, sexo, causa de muerte y si el cuerpo fue identificado o no. Esto se debe en parte a la falta de información –la mayoría de los cuerpos se pierden en el mar y solo quedan estimaciones aproximadas sobre su procedencia y su género. El hecho de que las cifras de los desaparecidos generalmente sean estimaciones basadas en los testimonios de los supervivientes, que con frecuencia no saben cuántas personas iban a bordo del barco, también se suma a las discrepancias entre los datos publicados por diferentes organizaciones.

Cuando grupos enteros de personas mueren en el mar, las familias en los lugares de origen no pueden saber si sus familiares llegaron a la costa, perecieron en la travesía marítima o perdieron el contacto por otras razones. No se sabe cuántas muertes quedan sin ser reportadas.

Aun cuando después de los naufragios en el Mediterráneo se realizan estimaciones de los desaparecidos, es muy frecuente que no se encuentren los cuerpos. Incluso si se consideran sólo los cuerpos recuperados en el mar, una reciente base de datos de rastreo de las muertes en el Mediterráneo desde 1990 ha concluido que de los cuerpos que llegaron al sur de Europa, casi dos tercios no habían sido identificados⁵. Ha habido poca discusión acerca de cómo mejorar la identificación y poca cobertura de las consecuencias para las familias que se quedaron, quienes con frecuencia no saben si sus familiares están vivos o muertos⁶.

En conclusión...

Los datos sobre migración son citados cada vez con más frecuencia en los medios de comunicación y se utilizan para enmarcar los debates sobre políticas migratorias en Europa. Dado que la manera en que son presentados estos datos puede influir la percepción pública sobre la migración en Europa y sobre las respuestas de los responsables políticos, es importante que se presenten con claridad y precisión.

Frank Laczko flaczko@iom.int

Director, Centro de Análisis de Datos sobre la Migración Mundial, Organización Internacional para las Migraciones

Ann Singleton asingleton@iom.int

Investigadora Superior, Escuela de Estudios Políticos, Universidad de Bristol, adscrita al Centro de Análisis de Datos sobre la Migración Mundial, Organización Internacional para las Migraciones

Tara Brian tbrian@iom.int

Oficial de Investigación, Centro de Análisis de Datos sobre la Migración Mundial, Organización Internacional para las Migraciones

Marzia Rango MRango@iom.int

Oficial de Investigación, Centro de Análisis de Datos sobre la Migración Mundial, Organización Internacional para las Migraciones

www.iom.int

1. Los datos de 2014 son de Frontex; los datos de 2015 son una estimación de la OIM basada en datos de los gobiernos pertinentes.
2. OIM, Proyecto de Migrantes Desaparecidos, disponible en inglés, <http://missingmigrants.iom.int>.
3. OIM, Proyecto de Migrantes Desaparecidos; los datos de las llegadas son una estimación de la OIM basada en datos de los gobiernos pertinentes.
4. OIM, Proyecto de Migrantes Desaparecidos.
5. Vrije Universiteit Amsterdam, proyecto Costos humanos del control de fronteras www.borderdeaths.org.
6. Ver Grant, S. (2011) "Identidad desconocida": migrantes que mueren en el mar", *Revista Migraciones Forzadas* No. 38, www.fmreview.org/es/tecnologia/grant.

La migración (pos)conflicto de Afganistán y Somalia a la UE

Nassim Majidi

Hay detonantes de la migración de los afganos y somalíes a Europa que no están suficientemente reconocidos, provocados por décadas de conflicto. Aunque oficialmente se catalogan como “posconflicto”, la realidad es muy diferente.

Los somalíes y los afganos todavía figuran entre las diez primeras nacionalidades en cuanto a cantidad de solicitantes de asilo registrados en la Unión Europea (UE). A más de un tercio de los solicitantes de asilo de ambos países no se les concedió la condición de refugiados en 2014 pero tampoco se consideró que tuvieran la opción de un retorno en condiciones de seguridad¹. La salud mental de los solicitantes de asilo afganos en Europa y de los retornados en Afganistán es delicada por lo que requieren de asistencia psicosocial, y los somalíes se ven obligados a entrar en el ciclo de la migración irregular a una edad muy temprana. Estos son los detonantes menos visibles de la migración posconflicto de afganos y somalíes a la UE.

El término “posconflicto” se ha utilizado para describir a las economías y Gobiernos de Afganistán y Somalia y ha sido empleado por los Estados de la UE para denegar las solicitudes de asilo presentadas por somalíes y afganos. Entre las razones que arguye el Gobierno del Reino Unido para denegar dichas solicitudes se incluyen la “estabilidad” y la “suficiente protección” disponibles en Afganistán, y toman como prueba de ello la existencia de programas de ayuda humanitaria y al desarrollo financiados por la UE, por lo que se infiere que se les proporciona protección en su hogar y, por tanto, no la necesitan fuera.

La realidad migratoria es diferente. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados registró 77 731 solicitudes de asilo en Europa en los primeros seis meses de 2015, el triple que en 2014. Muchos de los somalíes y afganos que llegan a la UE son hombres jóvenes de entre 15 y 24 años de edad. Los registros de las solicitudes de asilo, las órdenes judiciales y las encuestas sobre el retorno muestran un perfil cada vez más vulnerable entre ellos. Los afganos que presentan solicitudes de asilo muestran signos de trastorno por estrés postraumático (TEPT) y otros problemas de salud mental y manifiestan su necesidad de asistencia psicosocial, algo de lo que carecen en su lugar de origen. Los somalíes entrevistados aseguran

que no tienen elección: dar el salto al tahrīb (migración irregular) es su única oportunidad de conseguir una vida segura y digna.

La salud mental de los afganos

En 2010, Mustafá llegó a Francia a los 15 años de edad para buscar protección y atención médica a través de una solicitud de asilo. Le habían diagnosticado TEPT y esquizofrenia en 2011, enfermedades para las que no hay tratamiento en Afganistán. En agosto de 2015 le denegaron la solicitud de asilo y Francia le deportó allí. Las personas que le apoyaban señalaron el posible peligro extremo para un afgano con una enfermedad mental al repatriarlo a su país de origen, donde ya no le quedaban contactos.

Otro joven afgano, Omed, recibió una respuesta más positiva en junio de 2015. Su familia había solicitado sacarle de Afganistán porque era objeto de agresiones físicas y palizas que podían costarle la vida. Aunque llevaba desde 2011 en Reino Unido, ya se le había denegado el asilo con anterioridad. Sólo tras apelar, aportar pruebas de su trastorno mental y de su TEPT, su incapacidad para vivir de forma segura en Afganistán y la falta de protección oficial de la que disponía allí, se le concedió la condición de refugiado en el Reino Unido.

Cada vez llegan más jóvenes afganos a los países europeos que muestran claros signos de problemas de salud mental que hacen que sus vidas corran peligro en su lugar de origen. Afganistán dispone de tres psiquiatras y diez psicólogos con formación para una población de 30 millones de personas² y no dispone de amplios programas psicosociales para dar apoyo a los que han sufrido durante el conflicto. Los problemas de salud mental y de TEPT —consecuencias del conflicto prolongado— se quedan sin resolver y, a su vez, generan más violencia: maltrato y violencia contra los que padecen enfermedades mentales, y discriminación.

Los estudios disponibles sugieren que un gran segmento de los jóvenes y adolescentes afganos tienen problemas de salud mental que

no están siendo tratados y que provienen de los traumas y del estrés derivados del conflicto, del desplazamiento, de la pobreza y de la constante inseguridad. Los problemas de salud mental se ven exacerbados por el trauma del desplazamiento, de las repatriaciones forzadas y de la migración. Un análisis de los indicadores de seguridad y salud en una muestra de 2 000 jóvenes que sobrevivieron en Kabul confirma que la situación de los deportados es especialmente alarmante. A los deportados se les estigmatiza, lo que podría tener consecuencias fatales, en especial para aquellas personas que carecen de estatus económico o social³.

La migración irregular somalí a Europa

En cientos de entrevistas realizadas en Somalilandia, Puntlandia y en la zona centromeridional de Somalia, todos los encuestados mencionaron a alguien —familiar o amigo— que había migrado de forma irregular hacia Europa. Nuestra investigación muestra que un importante detonante es la abrumadora presencia de magafes, traficantes de personas, que convierten la migración forzada en migración irregular.

La mayoría de los somalíes primero buscará seguridad y oportunidades en casa, pero los efectos continuados de la guerra, la incertidumbre y el conflicto se traducen en una economía débil y en que las familias no puedan sacar adelante a sus hijos. Los repetidos ciclos de la migración forzada nos llevan ahora y cada vez más a la única opción que queda: la migración irregular hacia Europa.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) afirma que uno de cada tres somalíes ha sido afectado por algún tipo de enfermedad mental tras haber sufrido “palizas, tortura, violaciones o heridas de por vida”⁴. Además, tanto la OMS como Human Rights Watch denuncian que a las personas que sufren enfermedades mentales a menudo se las encadena o encierra. Solo cinco centros ofrecen servicios de salud mental. La mayoría no reciben ayuda y se quedan marginadas y aisladas, por lo que se convierten en presas fáciles para los magafes, que les prometen una vida mejor en Europa.

Los magafes son un recurso y una amenaza para los que necesitan solicitar asilo. Han contribuido al aumento de la migración irregular al permitir a algunos marcharse sin necesidad de ningún pago. Reclutan a personas jóvenes y no les piden dinero pero, cuando llegan a su destino los traficantes llaman a sus familias y les amenazan para que paguen. El hecho de

que sus métodos aglutinen físicamente a gente de varias categorías jurídicas —los solicitantes de asilo, refugiados y migrantes económicos comparten el mismo viaje a Europa— complica la protección en el punto de llegada.

Un obstáculo para la protección

Los afganos son el mayor grupo de solicitantes de asilo en Noruega; los somalíes, en Finlandia y Dinamarca, y también se encuentran entre los mayores grupos de solicitantes de asilo fallidos que acaban siendo retornados. Hasta que llegó 2013 y se renovaron las inversiones internacionales por la condición de “posconflicto” del país, tenían más oportunidades de que se les concediera asilo o protección subsidiaria para quedarse en los países de destino: pero ahora se están promoviendo los retornos. Los estándares para conceder asilo a los somalíes han sido revisados y se ha revocado la suspensión de los retornos. Del mismo modo, la categorización de Afganistán como “posconflicto” ha significado que se le considerara seguro para llevar a cabo los retornos. Aunque la violencia y la inseguridad hayan ido aumentando de forma constante (en especial desde 2007) la etiqueta “posconflicto” prevalece sobre las evaluaciones de seguridad sobre el terreno.

La etiqueta “posconflicto” y las intervenciones internacionales enmascaran las necesidades de protección claves entre los solicitantes de asilo y migrantes: sus necesidades psicosociales, o que caigan en las garras de los traficantes y delincuentes. No basta con decir que su país está en una fase posconflicto para borrar los efectos de las crisis prolongadas de afganos y somalíes que se enfrentan a trastornos de estrés postraumático, a un maltrato por parte de la sociedad y a la falta de protección estatal.

Nassim Majidi nassim.majidi@samuelhall.org

Codirector y Jefe de Investigación sobre la Migración, Samuel Hall www.samuelhall.org

El presente artículo se basa en una investigación realizada en Europa, Afganistán y Somalia dirigida por Samuel Hall.

1. Oficina Europea de Apoyo al Asilo (2015) Informe anual de 2014 sobre la situación de asilo en la Unión Europea <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-2014.pdf>

2. Cifras del Fondo de datos de 2014 del Observatorio Mundial de la Salud de la OMS www.who.int/gho/database/en/

3. Schuster L. and Majidi N. (2014) ‘Deportation Stigma and Remigration’ [El estigma de la deportación y la vuelta a la migración], *Journal of Ethnic and Migration Studies* www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2014.957174

4. www.who.int/hac/crises/som/somalia_mental_health/en/

¿Por qué los eritreos van a Europa?

Mogos O. Brhane

¿Por qué los eritreos arriesgan su vida en peligrosos viajes a Europa? ¿Por qué no se quedan en los países vecinos donde podrían encontrar seguridad y protección?

Aumentan las críticas contra los líderes de la UE por su abandono a los refugiados al mismo tiempo que su número aumenta. Y también surgen muchas preguntas acerca de por qué la gente –especialmente la que procede del África subsahariana– viene a Europa.

Los eritreos son el segundo mayor colectivo de refugiados en Europa y una gran parte de los que siguen viniendo. Ha sido especialmente desde 2001 cuando la situación de los derechos humanos en Eritrea ha mostrado un rápido y significativo deterioro al haberse suspendido su Constitución y no tolerarse en el país ninguna opinión política que no sea acorde con la ideología del Gobierno. Un informe emitido por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas detalla la dura realidad política en el país y concluye que éste está gobernado por el miedo, no por la ley¹.

Entre 2006 y 2012, los eritreos solían emprender una ruta a través de Sudán (posiblemente vía Etiopía) y Egipto para llegar hasta Israel. Sin embargo, en 2012 el Gobierno israelí renovó su ley anti infiltración y valló su frontera con Egipto para detener la corriente de migrantes africanos. Egipto también estaba implementando una política de “tirar a matar” en sus fronteras para evitar que los migrantes africanos cruzaran a Israel. Estas dos medidas provocaron una importante reducción del número de migrantes y al mismo tiempo empezó a utilizarse Libia como principal ruta para llegar a Europa. Debido a su proximidad geográfica con este continente y al vacío provocado por la violencia a gran escala y la crisis política del país, Libia se ha convertido en un foco para los migrantes. Pero también para los delincuentes organizados que llevan a cabo operaciones de contrabando y trata.

Archivo de Gan-Shmuel



Personas huyendo de Eritrea, cruzando la península del Sinaí.

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

¿Por qué Europa?

Las entrevistas llevadas a cabo con refugiados eritreos en Etiopía, Sudán y el Reino Unido demuestran que se ven obligados a continuar su viaje porque no pueden encontrar seguridad en Israel, Etiopía o Sudán. En estos tres países viven en campos de refugiados una gran cantidad de eritreos. A pesar de sus hostilidades no resueltas con Eritrea, Etiopía acoge a 131 660 eritreos que huyeron del régimen represivo. La mayoría de los refugiados no desean quedarse en los campos debido a que las pobres condiciones de vida amenazan su supervivencia y se instalan en las ciudades. La ración distribuida a cada refugiado se encuentra por debajo de la media necesaria para cualquier persona sana lo que provoca malnutrición, especialmente en los niños y las mujeres. A lo que hay que sumar la falta de unas instalaciones sanitarias y de alojamiento adecuadas y las condiciones generalmente deplorables en los campos. A los refugiados eritreos no se les permite trabajar ni dentro ni fuera de los campos. Pasan el tiempo sin hacer nada excepto "luchar contra el aburrimiento y la aflicción"². Aunque los refugiados eritreos tienen derecho al reasentamiento, hay muchas

denuncias de corrupción entre los funcionarios etíopes que menoscaban esta práctica. La incapacidad de sacar adelante a sus familias no les deja otra opción que continuar su viaje a países en los que creen que pueden garantizar su supervivencia y la de los suyos.

Los refugiados que huyen a Sudán se enfrentan allí a retos similares. Este país acogía a finales de 2015 a 125 530 refugiados eritreos, una buena parte de los cuales llevan más de tres décadas establecidos en diversos campos y ciudades. Desde 2006, con una nueva oleada de refugiados, los eritreos han empezado a convertirse en el objetivo de delincuentes organizados que los raptan, secuestran o toman como rehenes para extorsionar a sus familiares pidiendo un rescate. Éstos trafican con los rehenes, a quienes venden a otros grupos criminales y la cadena de tratos se extiende hasta Egipto.

Aproximadamente 41 000 eritreos y sudaneses viven en Israel. Sin embargo a casi

ninguno de ellos se le reconoce la condición de refugiado. Sin una condición jurídica o libertad para moverse y trabajar, los eritreos pueden ser detenidos por las autoridades israelíes al amparo de la enmienda de la Ley de Prevención de la Infiltración de 2012. A pesar de la oposición de las agencias humanitarias internacionales, las autoridades han deportado a aproximadamente 3 000 refugiados eritreos y sudaneses a Ruanda y a Uganda. Una vez en estos países lo tienen difícil para quedarse, por lo que pueden ser víctimas de la corrupción y de robos como consecuencia del dinero que el Gobierno israelí les da para facilitar su expulsión³. Como no pueden regresar a su país por temor a las represalias, la mayoría se traslada a Sudán del Sur, a Sudán y luego a Libia para entrar en Europa.

En general, la situación desesperada en los países mencionados no sólo les empuja a trasladarse con la esperanza de encontrar unas condiciones mejores sino que agrava el grado de vulnerabilidad de los eritreos al convertirlos en presa fácil para los contrabandistas que los atraen con falsas promesas de oportunidades de llevar una vida segura y a salvo en Europa.

Miles de eritreos han muerto mientras cruzaban el mar Mediterráneo para llegar a Europa. Hasta la fecha no hay una forma legal o segura de llegar. Una vez que tomaron tierra en Malta e Italia, los refugiados eritreos tuvieron que volver a huir de las duras condiciones y los controles de fronteras y viajar a otras partes de Europa. El éxodo de eritreos a este continente es simplemente un reflejo de su búsqueda de una vida segura y pacífica, algo que no podían conseguir en los países vecinos de Eritrea. Mientras sigan sin abordarse las razones de la migración y no puedan conseguir una vida segura y decente más cerca de casa, los desesperados migrantes seguirán arriesgándose en peligrosas travesías con botes que no están preparados para navegar por el mar.

Mogos O. Brhane mogosmoj@gmail.com

Investigador independiente en materia de trata de personas y refugiados en el Cuerno de África.

1. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2015) *Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in Eritrea* [Informe de los hallazgos detallados de la Comisión de investigación sobre los derechos humanos en Eritrea] www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColEritrea/A_HRC_29_CRP-1.pdf

2. Entrevista con Mehari, refugiado eritreo en el campo de Adi Harush (se ha ocultado su verdadera identidad).

3. Entrevista con Teklemariam, refugiado eritreo en Reino Unido (se ha ocultado su verdadera identidad).



No hay más opción que Europa

A los solicitantes de asilo que llegan a Europa a menudo se les ve como parte de una masa indistinta, y las complejas historias de cómo llegaron suelen quedar eclipsadas por los esfuerzos para controlar o gestionar la migración. Sin embargo, muchos de ellos piden protección en Europa sólo después de haber buscado seguridad en otros lugares sin éxito.

Cuando llegan a las costas de la UE han cruzado numerosos países a lo largo del camino. Las autoridades de los países receptores tienden a interpretar esos largos trayectos como un amplio abanico de opciones donde los solicitantes de asilo han tenido muchas oportunidades de elegir, basándose en la presunción de que cuanto más largo es el viaje, más oportunista y menos justificado es.

Pero las experiencias de los solicitantes de asilo que conocimos, los cuales han viajado a través de numerosos países, demuestran que eso no es necesariamente cierto. Más que tratarse de trayectos en los que se hayan dejado pasar muchas puertas abiertas y en los

que hayan renunciado a oportunidades, se trataba de trayectos en los que los solicitantes iban rebotando de puerta en puerta mientras se cerraban de golpe, al mismo tiempo que las oportunidades disminuían a cada paso, lo que provocaba que su desesperación aumentara hasta el punto de hacer cualquier cosa para hallar un mínimo de seguridad y estabilidad. Sus historias¹ señalan lo necesario de una protección efectiva para los refugiados y cómo es de importante darles opciones de acceder a ella, tanto en Europa como más allá.

Yotam Gidron yotamgidron@gmail.com
Asesor

Olivia Bueno olivia.bueno@refugee-rights.org
Directora adjunta, International Refugee Rights Initiative www.refugee-rights.org

1. IRRI (2015) "I was left with nothing": "Voluntary" departures of asylum seekers from Israel to Rwanda and Uganda ["No me quedó nada": partidas "voluntarias" de solicitantes de asilo de Israel a Ruanda y a Uganda] www.refugee-rights.org/Publications/Papers/2015/IWasLeftWithNothing.pdf

Familias refugiadas iraquíes en Jordania: la búsqueda activa de soluciones

Mirjam A. Twigt

Para los refugiados iraquíes en Jordania la decisión de partir hacia Europa se ve muy influida por su experiencia mientras esperan en esta región.

A principios de agosto de 2015 abandonaron mi barrio 37 familias refugiadas iraquíes, en el este de Ammán, Jordania, para viajar a Europa. Tras años esperando su reasentamiento a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), decidieron que su futuro estaba en sus propias manos. Sus antiguos vecinos me enseñaron sus fotografías en Facebook: allí estaban sus amigos llegando a las costas de Grecia en balsas de goma. Las representaciones mediáticas europeas de los refugiados se abren camino hacia los hogares de los refugiados. La "crisis migratoria en el Mediterráneo" son sus vecinos, amigos, hermanas y hermanos.

El discurso de los medios de comunicación y las respuestas políticas dentro de la Unión Europea y más allá están distorsionadas; construir vallas más altas no evitará que la gente siga buscando un futuro seguro.

Aunque a los refugiados iraquíes en Jordania se les conceda protección, se les deniega el derecho al trabajo y conseguir la nacionalidad jordana es casi imposible. Así que viven en un limbo, a la espera de que ocurra algo y al mismo tiempo buscando activamente una solución en otro lugar. La idea que predomina es que no hay futuro para ellos en Jordania ni posibilidad de paz en Irak y, por tanto, tampoco de regresar a su país.

Sin poder trabajar, pasan mucho tiempo delante del televisor y de sus smartphones. Lo que podría parecer un artículo de lujo para la vida en el desplazamiento es, de hecho, algo esencial, puesto que estas tecnologías digitales les permiten seguir conectados aunque sus familias estén dispersas. Las familias refugiadas iraquíes recopilan información constantemente sobre políticas para los refugiados en

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa



ACNUR/Florian Rainer

Refugiado iraquí con un libro todavía mojado de la travesía marítima desde Turquía. Austria, septiembre 2015. Mohammed era médico en Mosul, pero huyó con su familia a Alepo y de allí a Turquía y luego a Grecia. Ahora están viviendo en un refugio dirigido por voluntarios en Viena, Austria, donde esperan poder solicitar asilo.

Europa de diversas fuentes y compruebas los “hechos” todos los días hablando con gente “aquí y allá”. Los refugiados iraquíes interpretan de forma activa su situación en Jordania y crean estrategias de futuro.

La reciente atención de los medios de comunicación hacia los refugiados no ha hecho más que caldear el debate entre los refugiados iraquíes en Jordania acerca de si marcharse a Europa y de cómo hacerlo. Lo que muestran canales de noticias como Al-Jazeera se comprueba doblemente en los medios sociales. Facebook se utiliza para estar al día de lo que le ocurre a los amigos y familiares que han decidido viajar, pero también para comparar posibles rutas y destinos y para seguir informados sobre las cambiantes políticas de inmigración de los Estados occidentales. Se tienen en consideración cuestiones como la seguridad o los riesgos que implica, ya que se comparten muchas fotografías de gente ahogándose. Pero también ven en los medios televisados a mucha gente que llega con éxito a Grecia y continúa su viaje.

Gente que antes debatía online acerca de cómo les afectarían los cambios de la política de ACNUR en Jordania, ahora publican en los mismos grupos cómo consiguieron llegar a Europa por su cuenta tras años de esperar en vano. La experiencia de aquellos iraquíes que han viajado a Europa da alas a los que siguen esperando su reasentamiento en Jordania.

Les provoca una determinación de salir de Jordania antes de que se queden sin dinero para viajar, incluso a los recién llegados. Porque, aunque existan opciones legales para viajar, esperar al papeleo cuesta dinero y, al no disponer de derecho al trabajo, esto es un problema. Dependiendo de cuánto tiempo hayan estado en Jordania, la mayoría de los iraquíes han agotado sus ahorros y dependen del apoyo financiero de las redes sociales o del trabajo en negro, lo que supone un riesgo.

La falta de opciones de futuro

en la región y la constante presión sobre el sistema de ACNUR hace que la gente sienta la necesidad de tomar las riendas de su vida. Puede que esto no sea tan ordenado y suave como a los Gobiernos europeos les gustaría pero demuestra la capacidad de las personas desplazadas. El aumento del número de personas que llega “sin avisar” a Europa es la consecuencia directa de la gran escasez de puestos de reasentamiento y de una región que tiene que luchar con el cupo de refugiados.

Los migrantes forzados sienten la necesidad de hallar por sí mismos un futuro en otro lugar. Esto no ocurre cuando se está aislado. Los refugiados en Jordania forman parte de un mundo globalizado; saben lo que está pasando en su país de origen y en el mundo y procesan las historias de los grandes medios de comunicación en sus vidas íntimas y personales. Esperar en Jordania les produce desesperación, lo que contrasta con las imágenes del viaje de Turquía a Grecia y más allá. Ven el viaje a Europa como algo peligroso pero rápido y relativamente fácil. Es una medida que se toma por la falta de alternativas: el sistema que se supone que debería respaldar a los refugiados está roto y no se va a arreglar levantando muros.

Mirjam A. Twigt mat35@leicester.ac.uk
 Doctoranda, Universidad de Leicester
<https://le.ac.uk/>

Tragedias de camino a Europa: una perspectiva desde África

J. O. Moses Okello

A medida que Europa lidia con los retos inherentes a la hora de responder a la llegada de grandes cifras de migrantes, resulta vital tener en mente que las personas implicadas han abandonado sus hogares y sus países por alguna razón. Muchas de ellas preferirían haberse quedado en casa. De alguna manera, fueron forzadas a migrar.

La actual migración de África a Europa es un síntoma de los muy arraigados problemas que existen en el continente. Aunque hay algo de cierto cuando se dice que se han realizado algunos progresos y que las economías de algunos países de África están registrando crecimiento, el panorama global entre las poblaciones básicas de toda África es bastante distinto. La mayoría siguen viviendo en la más absoluta pobreza, sin acceso a unos buenos cuidados sanitarios, ni al agua potable, sin posibilidad de llevar a sus hijos a escuelas decentes ni de pagar a los corruptos funcionarios del Gobierno para recibir unos servicios a los que tienen derecho. Podríamos caer en el error de creer que la desesperación que les lleva a trasladarse a Europa difiere poco de la de aquellos que proceden de países relativamente estables.

Aparte de la guerra y la persecución, el detonante en gran medida de la actual migración hacia Europa desde África es el desempleo que existe en el continente, con una cantidad de mano de obra en constante aumento que subsiste en pésimas condiciones sin perspectiva de mejora. Mucha gente joven se encuentra con pocas opciones aparte de trasladarse a centros urbanos con la esperanza de encontrar trabajo y poder vivir decentemente. Se pasan años vagando por las calles en busca de un empleo que no existe. Sin trabajo, y sin posibilidad de un futuro digno, se instaura un sentimiento de desesperanza que les lleva a pensar que la solución la encontrarán en otro lugar. La migración rural-urbana por un empleo urbano que no existe provoca al final la emigración a otros lugares. Según su percepción, Europa ofrece todas las respuestas a su actual desesperanza, pero luego llegan allí y chocan de bruces con la dura realidad: no tienen un sitio donde dormir, ni comida, ni atención sanitaria, tienen frío y están solos.

La mayoría de los que se trasladan a otro lugar son jóvenes y, en gran medida, pertenecen a la generación de los medios de

comunicación sociales. Están “conectados”, son televidentes empedernidos y escuchan emisoras de radio internacionales a las que actualmente pueden acceder a través de sus teléfonos móviles. Cuando oyen hablar de que las condiciones económicas en Europa son mucho mejores que en sus propios países sienten una tentación muy fuerte de marcharse. Esto se ve exacerbado por los compatriotas que se habrían marchado antes y habrían conseguido encontrar trabajo y enviar algo de dinero a casa, aunque fuera poco. Para los potenciales migrantes que se encuentran desesperados, esta es una especie de victoria y, por tanto, ellos, como es comprensible, se preparan también para emprender el viaje en busca de trabajo en el extranjero. Los migrantes están dispuestos a jugarse la vida para llegar a Europa en busca de seguridad y de una vida mejor.

Algunas de las soluciones necesarias

Boutros Boutros Ghali, ex Secretario General de las Naciones Unidas, dijo una vez que « [...] las personas desarraigadas son producto de un fracaso, el fracaso a la hora de resolver [...] las causas subyacentes [...]»¹.

Primero y más importante: los Gobiernos de los países de origen tienen que revisar sus propios sistemas y comportamientos y enfrentarse al problema, ya que son ellos quienes tienen la solución a largo plazo. No ha habido un cambio de paradigma en el modo en que se hacen negocios. Se debe crear trabajo, desarraigar la corrupción y reformar la gobernanza. Del mismo modo, los países receptores necesitan reconocer que el problema no sólo afecta a Europa sino que hay también cuestiones reales en los países de origen que dan pie a la migración y que necesitan ser abordadas. Es necesaria una alianza entre los países de migración y los de origen para abordar los problemas.

Los Gobiernos de África han de tener más en cuenta las aspiraciones de sus

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

ciudadanos que desean viajar fuera del país para buscar trabajo y apoyarles en una búsqueda e inserción ordenada donde sea necesario. Es difícil negar que la migración a Europa no sólo le está robando a África a su juventud sino también su futuro. Algunos migrantes son profesionales con alta cualificación que han sido formados con un coste tremendo para los países de origen.

Mientras tanto, la razón por la que esta gente se embarca en botes desvencijados y entra a Europa de forma clandestina es que se le ha impedido viajar de forma legítima.

Lo pusimos muy difícil para entrar [en Europa], creamos un mercado de contrabando [...] todo empezó con la introducción de los visados [...] en 1991, [...] antes de eso, había más o menos fronteras abiertas [...]. Muchos migrantes venían para ganar dinero y luego volver a sus países”.

Hein de Haas, ex Codirector del Instituto Internacional de las Migraciones, Oxford.

Europa necesita revisar sus políticas migratorias para que permitan una entrada más sencilla y más fácil con permisos para trabajar e incentivos para abandonar este continente libremente cuando el visado expire. Sería complicado plantear soluciones para aquellos “migrantes económicos” que tienen pocas oportunidades de que se les conceda asilo sin incluir el regreso a sus países de origen. Esta postura recibirá más apoyo por parte de mucha gente mientras que salvaguardaría y garantizaría la seguridad de los refugiados y solicitantes de asilo de forma que ninguna persona sería retornada a un lugar en el que su vida estuviera amenazada.

Se ha sugerido que la gran visibilidad de la llegada de grandes cifras de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo a Europa puede provocar temor y, como consecuencia, dañar la institución del asilo en este continente. Se debería trabajar conjuntamente para identificar a los refugiados y solicitantes de asilo y gestionar sus casos de forma distinta al resto. Como con todas las situaciones de desplazamientos de población, la base de toda respuesta ha de ser la protección. Aunque para algunos migrantes la solución podría ser regresar (o ser retornados) a su hogar, el hecho de incluir a refugiados entre estos migrantes podría ser desastroso. Es importante que a las medidas de control de la inmigración se le unan unas adecuadas medidas de

protección para que se pueda distinguir a los refugiados y solicitantes de asilo de quienes no necesitan protección internacional. Pero no se debería olvidar o ignorar que, con independencia de cuál sea la causa de su traslado, se han de respetar los derechos humanos de todas las personas implicadas.

Conclusiones

Para muchos, migrar a Europa no era su primera opción. La migración desde África sólo es un síntoma de problemas más profundamente arraigados como la pobreza subyacente en los informes de progreso y crecimiento. Otros son refugiados que buscan protegerse de la guerra, de la persecución y de las violaciones de los derechos humanos. Gracias a los medios de comunicación han ido comprendiendo que Europa defiende los derechos humanos y que cuando lleguen les protegerá de sus Gobiernos, y les ofrecerá un mejor asilo. Europa debería responder asumiendo su responsabilidad de ayudar a quienes buscan protección frente a la guerra, la persecución y las violaciones de los derechos humanos.

Los Gobiernos de África necesitan revisar sus propios sistemas y políticas para descubrir por qué una cantidad tan grande de sus ciudadanos se están marchando aunque tengan que asumir grandes riesgos para ello. Para reducir la tentación de migrar, los Gobiernos de África también deberían prestar más atención a las aspiraciones de sus ciudadanos y gestionar mejor la migración al mismo tiempo que combaten el elemento delictivo de los movimientos migratorios. En este empeño, Europa también debería hacer más por facilitar la migración legal.

Finalmente, los esfuerzos de rescate y los intentos de cortar las redes de contrabando mediante campañas militares a corto plazo probablemente no tengan un efecto duradero a menos que se enfoque el fenómeno de la migración de forma global y se adopten medidas para abordar no sólo las políticas migratorias demasiado restrictivas de Europa sino también las causas y los factores de expulsión en los países de origen.

John Okecho Moses Okello jomokello@gmail.com
Ex Director y Representante en el país de ACNUR en Etiopía.

1. ACNUR (1995) *The State of The World's Refugees 1995: In Search of Solutions* [La situación de los refugiados en el mundo 1995: en busca de soluciones] www.unhcr.org/4a4c70859.html

La cooperación de la UE con terceros países: repensando conceptos e inversiones

Elizabeth Collett

A pesar de haber “externalizado” su programa de inmigración, la UE ha fracasado en el desarrollo de una estrategia global coherente y efectiva, para perjuicio de migrantes y posibles solicitantes de asilo.

A lo largo de la pasada década se lanzaron una serie de iniciativas de diálogo y de marcos políticos con “terceros países”, es decir, con países que no pertenecían a la Unión Europea (UE), vagamente agrupados bajo la rúbrica de Planteamiento Global de la UE sobre la Movilidad¹. Entre ellas se incluyó la creación de alianzas de movilidad con terceros países más favorecidos; el mantenimiento de un diálogo a largo plazo (aunque bastante estancado) con la región Euro-mediterránea (el Proceso de Rabat); y un considerable gasto de capital político en el desarrollo de acuerdos de readmisión de la UE con los principales países de tránsito y que enviaban migrantes.

A pesar de la plétora de marcos e iniciativas con diversas ambiciones, los países objetivo y los recursos², su alcance global sigue siendo limitado y consiste mayoritariamente en ayuda financiera con ocasionales incentivos relacionados con visados. Sin embargo, los presupuestos se han visto relativamente reducidos y son insignificantes en comparación con la ayuda financiera general que se ofrece mediante el compromiso multilateral de la UE, especialmente en cuanto a desarrollo y política de “vecindad”.

Históricamente, las relaciones bilaterales y multilaterales con terceros países han tendido a centrarse más en la migración y en la gestión fronteriza, donde el mayor gasto de capital político se ha realizado en retornos y readmisiones mientras que la política sobre protección seguía siendo sobre todo retórica. Durante el pasado año se renovó el enfoque en el papel de la UE a la hora de que ella misma abordara la crisis de los refugiados, con una plétora de iniciativas regionales y temáticas diseñadas para mejorar la situación de los refugiados y reducir las corrientes migratorias hacia Europa. Al revitalizar estos esfuerzos, la UE ha desplegado un nuevo conjunto de iniciativas, desde un diálogo de alto nivel con países como el Cuerno de África (el Proceso de Jartum) hasta mecanismos de financiación como los 1 800 millones de euros del Fondo Fiduciario

de Emergencia para África. Mientras tanto, los Estados miembro de la UE han tomado la iniciativa de una serie de Programas Regionales de Desarrollo y Protección en Oriente Medio, norte de África y el Cuerno de África.

La intensificación del diálogo entre la UE y Turquía destaca la frágil naturaleza de este nuevo juego de malabares para abordar la crisis de los refugiados: mientras que la UE ha aceptado aportar ayuda financiera a gran escala para los refugiados sirios en Turquía a cambio de la promesa de incrementar el control entre las fronteras de ambos territorios, todavía no ha acordado nada sobre la protección sostenible de personas de otras nacionalidades que ahora están pasando por Turquía –sobre todo desde Afganistán e Irak– o sobre el reasentamiento controlado a gran escala de las poblaciones que se encontraban en la región.

Objetivos poco claros y resultados inciertos

El amplio abanico de fuentes de financiación relevantes de la UE es mareante, lo que ha provocado una ineficiencia administrativa y una falta de coherencia de cara a las prioridades y objetivos. El hecho de que la financiación a nivel europeo sea complementada por frecuentes y dispares presupuestos bilaterales procedentes de varios Estados miembro de la UE interesados puede agravar aún más esta incoherencia. Desde el inicio de la crisis de refugiados –en realidad, desde el inicio del aumento significativo del número de llegadas a principios de 2015– la Comisión Europea se ha esforzado en crear economías de escala mediante el uso de los mecanismos del Fondo Fiduciario, permitiendo que los Estados miembro aporten recursos a los de la Comisión para objetivos concretos. Sin embargo, la ausencia de unos objetivos claramente definidos podría desmoralizar a los que aportan la financiación nacional.

Por ejemplo, una revisión de los objetivos principales del Fondo Regional de Respuesta de la UE a la Crisis de Siria (Madad)³ revelaba un importante solapamiento con los objetivos centrales del Programa Regional de Desarrollo

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

y Protección en Oriente Medio⁴. Ambos programas se centran en establecer medios de vida sostenibles para las poblaciones de refugiados en la región de Siria, aunque se administran de forma independiente y con diferentes actores clave. Mientras tanto, el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia (3RP) liderado por la ONU para la región de Siria sigue contando con poca financiación en la misma área de medios de vida sostenibles⁵.

Los objetivos articulados para el Fondo Fiduciario de Emergencia para África⁶ van más allá de la mera protección e incorporan muchos de los que han sido establecidos para los Programas Regionales de Desarrollo y Protección (PRDP) para el Cuerno de África y el norte de África. Los 1 800 millones de euros asignados al Fondo Fiduciario eclipsan los 30 millones de euros que ya se han dejado apartados para estos dos PRDP africanos. Por el contrario, los 1 800 millones de euros del Fondo Fiduciario palidecen en comparación con la financiación aún mayor para el desarrollo que la Comisión Europea y que los Estados miembro de la UE destinan de forma colectiva a la región de África. Y es que el lenguaje de los actores de desarrollo sobre la migración difiere mucho del que emplea el Fondo Fiduciario de Emergencia y de las prioridades establecidas durante la Cumbre de La Valetta de noviembre de 2015 entre los Jefes de Estado de la Unión Europea y la Unión Africana.

Los Estados miembro de la UE se encuentran con distintas necesidades en sus presupuestos: ayuda humanitaria, ayuda al desarrollo, programas de gestión de la migración recién establecidos y aumento de las necesidades de gasto en los sistemas de asilo nacionales. Como los costes de asilo a nivel interior aumentan vertiginosamente, varios Gobiernos han desviado la ayuda que prestaban fuera al respaldo de la protección nacional, entre ellos donantes incondicionales como Suecia y Noruega. La necesidad de que el despliegue de recursos sea eficiente y efectivo nunca había sido tan crítica para aquellos Estados miembro que se encuentran apurados económicamente.

Aunque las cifras parecen grandes –1 800 millones de euros en África, 3 000 millones de euros para Turquía– es probable que no sean suficiente. Una evaluación concienzuda basada en las necesidades más que en la disponibilidad de fondos sería más útil si el objetivo fuera establecer medios de vida sostenibles para las significativas poblaciones refugiadas, lo suficiente como para que fuera

realista pensar que se iba a atenuar su deseo de seguir trasladándose de un lado a otro.

En segundo lugar, la UE ha invertido importantes sumas de dinero en el desarrollo de la capacidad de protección y de sistemas de asilo fuera de la UE, incluso en Estados que ahora están experimentando una importante presión en dichos sistemas, como Serbia. Sin embargo, hasta ahora la UE no ha conseguido poner en marcha los parámetros definidos para el progreso en terceros países a los que se destina la ayuda. Típicamente se utilizan indicadores financieros –al medir, por ejemplo, el número de funcionarios formados y la cantidad de información difundida– más que una evaluación relevante de si la protección para los solicitantes de asilo ha mejorado.

¿Una nueva era?

En ausencia de grandes resultados, y por la ambivalencia de los socios de terceros países, la UE está empezando a considerar el adoptar unos enfoques más agresivos hacia la cooperación con terceros países.

En su origen, el condicionado de la ayuda extranjera se centraba en la promoción de la protección de los derechos humanos, una buena gobernanza y en la ley. La nueva oleada de condiciones que ha estado debatiéndose en los últimos años –llamada “más por más” – es más transaccional y se centra en hacer efectivos los resultados de la política de donantes concretos. La oferta consiste en una mayor ayuda financiera para aquellos países que estén dispuestos a cooperar de una forma más comprometida, ofreciendo incentivos a ciertos comportamientos con respecto a un amplio abanico de cuestiones migratorias, desde el control fronterizo a actividades para contrarrestar la trata y la aceptación de retornos. Hasta la fecha, no se ha enfatizado demasiado la aplicación de condicionalidad sobre la mejora de los resultados de protección, aunque la idea es avanzar, incluso para las ONG que trabajan en terceros países y que se encuentran frustradas.

La condicionalidad será dura para la UE a la hora de aplicarla porque se basa en que el donante sea el “jugador” más importante: la idea de que todos los Estados miembro de la UE y todas sus instituciones puedan ser capaces de mantener una postura unificada no está clara en un contexto de relaciones nacionales bilaterales muy aferradas y de prioridades políticas contrapuestas.

La condicionalidad también se interpone en el camino de un elemento clave para el

éxito de la cooperación: la valoración de lo que los propios terceros países en realidad necesitan con el fin de mejorar los resultados para sus sectores de población nacionales y de refugiados. Los marcos y proyectos han sido diseñados típicamente de arriba-abajo por los países donantes y las organizaciones internacionales. Los esfuerzos para desarrollar un enfoque más colaborativo –como el del marco de asociación de movilidad– han sufrido una tendencia a convertirse en una serie de recopilaciones de proyectos a pequeña escala con perspectivas generales de escasa coherencia.

La UE y sus Estados miembro deberían ampliar sus miras. La solidaridad global para la protección –y que los Estados estén constantemente preparados para admitir y acoger a los refugiados– exige un gran acuerdo tácito que haga prevalecer la geografía y la proximidad frente a la inestabilidad. Y si Europa no está dispuesta a abordar las

consecuencias reales de la crisis siria y a asumirlas de forma equitativa (ya sea mediante apoyo financiero o acogiendo a su población) se mandará al resto de regiones el mensaje de que es permisible negarse a ayudar a las poblaciones desplazadas. Las implicaciones a largo plazo de este hecho son mayores que las consecuencias a corto plazo de la crisis de Siria, aunque nos puedan parecer impactantes.

Elizabeth Collett ECollett@MigrationPolicy.Org
Directora, Instituto de Políticas de Migración Europa
www.migrationpolicy.org/programs/mpi-europe

1. Antes conocido como Planteamiento Global sobre la Migración
2. Comisión Europea (2015) Abordar la crisis de refugiados en Europa: el papel de la acción exterior de la UE
http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/com-2015-40_en.pdf
3. <http://tinyurl.com/EU-Syria-Madad>
4. <http://tinyurl.com/RDPP-MiddleEast>
5. www.3rpsyriacrisis.org
6. <http://tinyurl.com/FondoEmergAfrica>

¿El camino más concurrido? Los desplazamientos secundarios de los solicitantes de asilo y refugiados

Madeline Garlick

El fenómeno de los desplazamientos secundarios supone tremendos retos para los Estados, los solicitantes de asilo y los refugiados, y para el sistema de protección internacional en su totalidad.

La mayoría de los solicitantes de asilo que han llegado a la Unión Europea (UE) en 2015 lo han hecho a través de medios irregulares por tierra o por mar, pasando por varios países a lo largo del camino. En al menos algunos de estos países de tránsito habrían tenido la oportunidad de quedarse de forma relativamente segura. Dichos desplazamientos secundarios ponen de relieve la cuestión de sobre qué Estados debería recaer la responsabilidad de evaluar una solicitud y ofrecer protección cuando sea necesario. Pero esto no significa necesariamente (ni tampoco debería) que tenga que recaer en el primer país al que huyan los refugiados.

Sólo una pequeña parte de refugiados vuelve a trasladarse desde Estados cercanos a sus países de origen. Cuando lo hacen, suele ser porque carecen de cualquier tipo de protección o a los que reciben es muy escasa en los Estados a los que huyeron al principio; o por un acceso limitado a la asistencia y a otros medios de subsistencia; por estar separados

de otros familiares o por la falta de soluciones a largo plazo. En algunos casos el riesgo que perciben acerca de emprender un viaje ilegal podría ser menor que el de quedarse.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y otros instrumentos del Derecho internacional de los refugiados no especifican cómo deberían dividirse o repartirse las responsabilidades de protección entre los Estados. A pesar de los esfuerzos realizados a lo largo de muchos años, los procesos multilaterales no han conseguido hasta la fecha desarrollar un marco jurídico global que defina un método para asignar la responsabilidad de forma clara y justa que tenga gran aceptación, y que pudiera hacer innecesario que las personas continúen en su búsqueda de protección y soluciones¹.

En Europa, el sistema de Dublín se desarrolló en los años noventa para aclarar qué Estado miembro europeo es el responsable de examinar la solicitud

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

de un solicitante de asilo. Por este medio se buscaba prevenir los desplazamientos secundarios y lo que algunos definen como la “búsqueda del país de asilo más favorable” por parte de personas que ya han solicitado protección en otro Estado europeo.

La jerarquía de criterios en el sistema de Dublín, en teoría, buscaría reunir a las familias como principal prioridad. Esto abordaría una de las razones más poderosas por las que se siguen desplazando dentro de Europa. Pero en la práctica, es muy frecuente que se atribuya la responsabilidad al primer Estado miembro a través del cual la persona haya entrado en la UE de forma irregular. El hecho de no aplicar el Reglamento Dublín de modo que garantice un trato adecuado y justo y unas determinaciones de asilo efectivas ha provocado que los tribunales suspendan las transferencias a otros Estados que serían responsables en diversos casos, entre ellos los de MSS contra Bélgica y Grecia² del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y NS y ME³ ante el Tribunal de Justicia de la UE. Las enmiendas al Reglamento Dublín que se realizaron en 2013 no han bastado para evitar los continuos desplazamientos secundarios en la UE ni para salvaguardar los derechos de los solicitantes de asilo.

Las recientes propuestas de la Comisión Europea de reubicar a los solicitantes de

asilo dentro de la UE pretenden redistribuir las responsabilidades con respecto a dichos solicitantes entre los Estados miembro a través de una medida de “reubicación de emergencia”, al mismo tiempo que establece un plan de reubicación permanente que se utilizará en futuras situaciones de “crisis”. Además de apoyar a los Estados miembro afectados, estas propuestas pretenden reducir el impulso de los solicitantes de asilo de trasladarse de forma irregular. La legislación propuesta no exige al proceso que tenga en cuenta las intenciones o preferencias de los solicitantes de asilo sobre los Estados miembro en los que desean buscar protección por su afinidad con el país, sus perspectivas de integración u otras. No presta suficiente atención a los derechos, la capacidad de gestión y los intereses legítimos de los individuos, lo que aumenta el riesgo de que la gente se salga del sistema y vuelva a desplazarse.

Tercer país seguro

En la legislación de la UE existe el concepto de “tercer país seguro”, que permite a los Estados miembro rechazar solicitudes de personas que hayan llegado a través de un país que ya satisfaga unos criterios legales específicos para su seguridad, como la ratificación y cumplimiento de los instrumentos del Derecho internacional de los refugiados y que tenga



Refugiados sirios kurdos cruzan a Turquía desde Siria, cerca de la ciudad de Kobani.

un sistema de asilo, así como una legislación e instituciones específicas. Sin embargo, la Directiva de la UE sobre procedimientos de asilo reconoce que la presunción de seguridad puede ser delicada y se debe dar a los solicitantes de asilo la oportunidad de demostrar que podrían estar en peligro en el tercer país seguro. El que actualmente la mayoría de los Estados miembro no apliquen este concepto indica su aceptación tácita de que los vecinos de la Unión no disponen de sistemas de asilo que reúnan los parámetros de “terceros países seguros” a los que los solicitantes de asilo puedan retornar sin que se haya realizado un importante examen de sus solicitudes.

Los recientes debates de la UE se han centrado en cómo reforzar la cooperación con los países de la región occidental de los Balcanes y Turquía, entre otros, en torno al asilo y la migración. Pero los casos de Turquía y Serbia demuestran la dificultad de aumentar la aplicación de la norma del “tercer país seguro” incluso a los vecinos más cercanos a la UE.

Desde 2011, Turquía se ha convertido en uno de los principales países de acogida a refugiados en el mundo y está en proceso de desarrollar un sistema de asilo de pleno derecho. Sin embargo, aún no se ha completado la implementación de las nuevas leyes turcas y la total asunción de la responsabilidad de proteger a los refugiados. Turquía mantiene una limitación geográfica en su ratificación de la Convención de 1951, lo que significa que dentro del Derecho internacional sigue negándose a aceptar la responsabilidad total por los refugiados no europeos. Mientras tanto, Hungría ha adoptado una legislación que designa a los países de la región occidental de los Balcanes, incluida Serbia, como terceros países seguros. Este nombramiento es aún más cuestionable, dada la limitada capacidad y las importantes lagunas del sistema de asilo serbio, que han sido reconocidas incluso por el Tribunal Supremo húngaro.

Conclusión

Reducir los incentivos o los detonantes del desplazamiento secundario sólo será posible si se realizan mayores esfuerzos a nivel internacional para mejorar los estándares de asilo y garantizar la cooperación de todos los países a lo largo de las principales rutas para los solicitantes de asilo y refugiados en su acceso a la protección. La UE suele remarcar su gran interés en la cooperación con terceros países en cuestiones de asilo y migración, pero se debería compartir una mayor parte de los recursos y

del capital político invertido en cooperación, que podrían y deberían ser destinados a reforzar la capacidad de protección con el fin de contrarrestar la alta prioridad que actualmente se ha dado a las fronteras y a la migración.

Hay tres áreas que merecen especial atención. En primer lugar, es necesario que los Estados se centren en trabajar en una verdadera alianza, incluso entre países en regiones de “destino” y los de origen y tránsito para establecer y reforzar su capacidad de protección, y para promover que todos ellos acepten totalmente la responsabilidad de garantizar la efectividad de sus leyes e instituciones en materia de asilo.

En segundo lugar, es necesario un compromiso más fuerte a nivel internacional para conseguir soluciones duraderas. Los refugiados que sufren el desplazamiento prolongado son propensos a formar parte de los cada vez más numerosos desplazamientos secundarios.

Por último, deberán desarrollarse y expandirse más canales legales para aquellas personas que no puedan hallar protección y soluciones en el lugar en el que se encuentran. Si no se aborda el impulso a trasladarse a otro lugar de una manera más proactiva y positiva, Europa seguirá siendo testigo de cómo la gente desesperada está dispuesta a asumir el riesgo de desplazarse de nuevo de forma irregular. Es urgente una visión conjunta más amplia respecto a los desplazamientos secundarios y a las necesidades de protección de aquellos que se trasladan para reforzar la viabilidad operativa actual del sistema de protección internacional en su conjunto.

MadelineGarlick garlick@unhcr.org

Coordinadora jurídica sénior y Jefa de la Sección de Políticas de Protección y de Asesoramiento Jurídico, División de Protección Internacional, ACNUR
www.unhcr.org

Este artículo está basado en las opiniones de su autora y no representan las de ACNUR o las Naciones Unidas.

1. Véase, por ejemplo, ACNUR (2005) *Convention Plus Core Group on Addressing Irregular Secondary Movements of Refugees and Asylum Seekers: Joint Statement by the Co-Chairs* [Grupo básico sobre movimientos secundarios e irregulares de refugiados y solicitantes de asilo creado al amparo de la Convención Plus: declaración conjunta de los copresidentes] FORUM/2005/7 www.refworld.org/docid/46b6ee6a2.html.
2. Solicitud n.º: 30696/09; resolución de 21 de enero de 2011 <https://www.escri-net.org/es/node/365874>
3. Asuntos acumulados C-411/10 y C-439/10, 21 de diciembre de 2011 www.refworld.org/docid/4efed702.html

Los acuerdos de readmisión de la Unión Europea

Mehdi Rais

El uso de acuerdos de readmisión ha impulsado el debate sobre si cumplen con el Derecho internacional, en especial las disposiciones relativas a la protección de los refugiados y solicitantes de asilo.

Los acuerdos de readmisión de la Unión Europea (UE) permiten que los Estados readmitan en su territorio tanto a sus propios ciudadanos como a los de otros países –“extranjeros”– en tránsito que se hallen en situación ilegal en el territorio de otro Estado¹. Estos acuerdos no han tardado en convertirse en un gran problema para las relaciones de la UE con sus países vecinos.

Para los líderes europeos, la legitimidad de los acuerdos de readmisión se basa en que están específicamente diseñados para facilitar los retornos de extranjeros no deseados a su país de origen según el principio de soberanía del Estado. Sin embargo, las autoridades legales y algunos investigadores creen que los acuerdos de readmisión, ya sean bilaterales o entre la UE, infringen las normas de Derecho internacional sobre el asilo, en especial el principio de no devolución, que se encuentra reconocido tanto por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como por el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos.

Identificación de la condición

Para empezar se critica la definición del concepto de “inmigrante ilegal” hallada en todos los acuerdos de readmisión, según la cual el Estado reclamado debería readmitir a cualquier persona que no cumpliera o hubiera dejado de cumplir con las condiciones de entrada o de residencia aplicables en el territorio del Estado reclamante.

La noción de “cualquier persona” resulta problemática en cuanto a que no hace ninguna distinción entre los distintos tipos de inmigrantes que se encuentran en situación ilegal en el país de acogida, por lo que se podría menoscabar el principio de no devolución que debería proteger a los refugiados y solicitantes de asilo. La política de readmisión no distingue entre los extranjeros que se

encuentran en situación ilegal cuya posición debería ser protegida y los que no.

La ambigüedad característica de las leyes de readmisión sería ilegal con respecto al Derecho internacional en materia de asilo porque no da ninguna oportunidad a la persona “sospechosa” de que se explique adecuadamente en ausencia de una revisión individual o caso por caso de su situación.

El acuerdo de readmisión de la UE exige que un Estado le envíe una solicitud de readmisión al otro Estado al que se reclama retornar a la persona en cuestión. Sin embargo, no hay información en la petición donde se señalen claramente las razones por las que se retorna a alguien, por lo que es imposible saber si un solicitante de asilo ha tenido la oportunidad de pasar por un procedimiento de identificación justo, es decir, que su situación se haya revisado a título individual. Varios Estados miembro han expulsado a solicitantes de asilo mediante un procedimiento de readmisión que les negaba la posibilidad de una revisión individual de su caso, lo que supone una infracción del Derecho internacional. Esta situación es peligrosa en cuanto a que legaliza la expulsión de solicitantes de asilo a pesar del principio de no devolución.

El riesgo de un efecto dominó

El hecho de no revisar la situación individual de cada solicitante de asilo caso por caso abre la puerta a que se produzcan varios retornos a otro país uno detrás de otro. Eso significa que los acuerdos de readmisión de la UE crean las condiciones para que se produzcan casos de readmisión en los que un país devuelve a la gente a lugares en los que no están garantizados los derechos humanos. Esto se conoce como “efecto dominó”.

Evitar un efecto dominó es algo básico en el Derecho internacional consuetudinario y se debe evitar también al implementar los acuerdos de readmisión. El Comité de

Ministros del Consejo de Europa confirmó que: “Si el Estado de retorno no es el mismo que el de origen, la orden de expulsión (readmisión) debería expedirse únicamente si las autoridades del Estado de acogida están todo lo de acuerdo que se podría esperar, para que el Estado al que se retorne a la persona no la expulse a un tercer Estado en el que pudiera quedar expuesta a un riesgo real”². El texto del acuerdo de readmisión de la UE, sin embargo, no plantea ningún requisito para prevenir el efecto dominó. Por el contrario, abre la puerta –mediante la cláusula del “tercer país seguro”– a que cualquier individuo sea retornado a su país de origen o a Estados de tránsito, con el riesgo de quedar expuesto a un trato inhumano y degradante.

Tomemos como ejemplo el acuerdo de readmisión entre la UE y Turquía firmado en diciembre de 2013. Este permite la “readmisión [en Turquía] de inmigrantes ilegales que hayan entrado en su territorio de camino a Europa”. El acuerdo exige a las autoridades turcas que acepten de vuelta a sus propios ciudadanos y también a los extranjeros ilegales que hayan transitado por su territorio. Estos últimos serán enviados después a su país de origen.

Esta disposición es muy peligrosa, ya que la mayoría de los extranjeros en tránsito por Turquía son solicitantes de asilo afganos, sirios o iraquíes que huyen de la persecución en sus países de origen. Según Oktay Durukan, director de la ONG Refugee Rights Turkey (Turquía): “Un número importante de personas retornadas [al amparo del acuerdo de readmisión entre la UE y Turquía] se compondrá de refugiados que necesitan protección internacional y los países de la Unión Europea no se la están proporcionando. [...] A su vez, existe el riesgo de que Turquía deporta a los migrantes”³.

Readmisión

El acuerdo de readmisión entre la UE y Turquía no es un caso aislado. El ejemplo de Turquía puede aplicarse también a todos los países que están negociando o que han firmado acuerdos de readmisión con la UE.

La UE promueve el efecto dominó cuando invita a sus socios vinculados por los acuerdos de readmisión a que firmen acuerdos similares con otros países de origen, lo que crea una red

de readmisión que ayudaría a ampliar el alcance de los retornos forzados de “inmigrantes ilegales”, entre ellos los solicitantes de asilo, que corren el riesgo de ser devueltos a un entorno en el que estarían expuestos a la persecución.

Turquía es un ejemplo revelador a este respecto, ya que ha establecido acuerdos bilaterales, similares a su acuerdo de readmisión con la UE con diversos Estados como Siria, Rusia, Uzbekistán, Egipto y Nigeria, y está negociando otros con China, India, Irán, Irak, Marruecos y Pakistán. Algunos Estados de esta lista son conocidos por su indiferencia hacia los derechos fundamentales de los migrantes cuya situación es ilegal.

El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa ha declarado que cuando este tipo de acuerdos “se presentan como parte de una política de gestión de la migración” constituyen un método que “corroe los principios establecidos por el derecho internacional”⁴. El Parlamento Europeo respalda esta opinión y ha manifestado que “existe el riesgo de que los acuerdos de readmisión constituyan una amenaza directa o indirecta para los derechos humanos de los solicitantes de asilo o de los migrantes en situación irregular”⁵.

El vacío legal con respecto a los derechos humanos que caracteriza la estructura de los acuerdos de readmisión refleja una tendencia en los aspectos relacionados con la seguridad en la gestión de la migración ilegal, en detrimento de un enfoque general basado en el principio de responsabilidad compartida y caracterizado por un mayor énfasis en el aspecto humanitario de la regulación de este fenómeno de gran complejidad.

Mehdi Rais raismehd@hotmall.fr

Experto en Relaciones Internacionales, Derecho Internacional y Política Migratoria.

1. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-351_en.htm

2. Comité de Ministros del Consejo de Europa (2005), “Veinte directrices sobre el retorno forzoso” www.refworld.org/docid/42ef32984.html

3. <http://tinyurl.com/LeFigaro-Durukan-statement>

4. Consejo de Europa (2010) Criminalización de la migración en Europa: implicaciones para los derechos humanos <http://tinyurl.com/CoE-CriminalisationMigration>

5. Cassarino, J-P (2010) *La politique de réadmission dans l'Union européenne*, Dirección General de Asuntos de Interior de la Unión www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425632/IPOL-LIBE_ET%282010%29425632_FR.pdf

El punto de vista de un oficial de la guardia costera: reforzar la migración a través de los canales legales

Konstantinos Karagatsos

No siempre podremos rescatar a los refugiados o a los migrantes económicos que se juegan la vida en las fronteras marítimas de la UE, por lo que es necesario que se refuercen los canales legales para la migración a Europa para evitar que los refugiados y migrantes sean explotados por las mafias.

Cuando estuve asignado en 1994 como alférez de la Guardia Costera Griega tuvimos que lidiar tanto con refugiados como con migrantes económicos en la isla de Lesbos, que está a tan sólo diez millas náuticas de la costa turca. Por aquel entonces la inmensa mayoría de las corrientes migratorias mixtas se componían de migrantes económicos pero también había refugiados entre ellos, aunque en menor cantidad. Recientemente se ha producido un repentino incremento de la cifra de refugiados que vienen a Europa, así que ahora son mayoría entre las corrientes migratorias mixtas.

El verdadero problema actual para Europa no es la migración –que lleva ocurriendo durante muchos años y no se espera que acabe– sino la migración llevada a cabo de forma ilegal, es decir, la migración ilegal. El Espacio Schengen de Europa constituye un área de libre tránsito, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos y para personas

de otras nacionalidades que entran en este espacio de forma legal. Pero gente de otros países está siendo ayudada por redes de crimen organizado para acceder al espacio Schengen de forma ilegal. Se trata de mafias cuya base no se encuentra en Europa sino en los países de origen de los migrantes. Aunque no podemos legalizar la migración ilegal, sí podemos reforzar la migración a través de los canales legales y convertirla así en migración regulada.

Una solución legal

Llevo 22 años trabajando como profesional en materia de migración y fronteras marítimas, y he tratado con refugiados y migrantes económicos en “primera línea”; He sido director de la Dirección de Protección de las Fronteras Marítimas del Ministerio griego de Transporte y Asuntos Marítimos; he trabajado como analista de operaciones en Frontex y he sido testigo durante décadas de los problemas



Tras ser rescatadas de un barco de contrabandistas abarrotado, unas 186 personas procedentes de Nigeria, Pakistán, Nepal, Etiopía, Sudán, Malasia y Siria son transferidas a un barco de la marina italiana como parte de la operación Mare Nostrum. Marzo de 2014.

relacionados con la migración en Europa. Tengo una propuesta para este problema: separar a los refugiados y a los migrantes económicos de las redes de crimen organizado mediante el establecimiento de procedimientos para obtener asilo (para los refugiados) y permisos de residencia (para los migrantes económicos) en las embajadas de la UE en determinados países.

A primera vista podría parecer arriesgado, es posible que surjan peligros y retos imprevistos para su implementación como, por ejemplo, decidir quién es un refugiado y quién un migrante económico. Pero ya lo estamos haciendo en la UE con la ayuda de personas que evalúan, inspectores, intérpretes, etc. También sería necesario establecer las infraestructuras y procedimientos adecuados en las embajadas, así como contratar a trabajadores con la experiencia necesaria para esta tarea.

Dado el temor de que dicha política podría constituir un “factor de atracción” para que muchos más refugiados y migrantes económicos vinieran a Europa, deberían establecerse algunos criterios como los descritos en la Agenda Europea de Migración 2015.¹ Claro que existen dificultades que habrá que vencer, pero de todas formas miles de migrantes de todo tipo están viniendo a Europa de forma ilegal, tal vez arriesgando sus vidas en el mar y siendo explotados por redes de crimen organizado para poder llegar a su destino.

Pero ¿y si un refugiado pudiera acudir a la embajada del Estado europeo más cercana a su casa y solicitar el asilo allí, y

en caso de que le fuera concedido, llegar legalmente a ese Estado europeo? De este modo el refugiado evitaría los peligros del largo viaje a Europa, no sería explotado por las redes criminales fuera o dentro del espacio europeo, y no arriesgaría su vida en el Mediterráneo o en las fronteras terrestres.

Los refugiados son ahora mismo la principal prioridad de Europa. Sin embargo, la misma política (reforzar los canales legales para la migración) se podría aplicar a los migrantes económicos pero con una diferencia básica que consistiría en reforzar los mecanismos de repatriación de la UE para aquellos migrantes cuyos visados caduquen o que hayan entrado en la UE de forma ilegal. Esta acción no daría la impresión de que Europa estuviera “cerrando las puertas” a los migrantes económicos sino que lanzaría el mensaje de que la migración también tiene que ser regulada para los migrantes económicos para que puedan disfrutar de privilegios como la libertad, la seguridad y la justicia igual que los europeos.

Los resultados de esta política no serían inmediatos. Pero hasta ahora el uso exclusivo de medidas represoras y de cumplimiento de la ley no ha solucionado el problema de la migración ni se puede esperar que lo haga.

Konstantinos Karagatsos kkaragatsos@yahoo.com
Comodoro de la Guardia Costera Griega y miembro asociado de la Organización Internacional de Fronteras (BORDERPOL) www.borderpol.org

1. <http://tinyurl.com/AgendaEuropeaMigracion>

La tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo

Sarah Léonard y Christian Kaunert

Se vuelve a pedir la creación de centros de tramitación de las solicitudes de asilo fuera de la UE. Pero aún hay objeciones y obstáculos.

En noviembre de 2014, el Ministro del Interior alemán Thomas de Maizière sacó a flote la idea de establecer “centros de acogida y de partida” en los países de tránsito más importantes del norte de África, en los que se tramitasen las solicitudes de asilo. Al eliminar la obligación de pisar suelo europeo para poder pedirlo los solicitantes no necesitarían embarcarse en peligrosos y costosos viajes por el Mediterráneo hasta Europa.

La tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo no es una idea nueva. Ya

en 1986 Dinamarca diseñó un proyecto de resolución en la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) para crear centros de este organismo en el que se tramitaran las solicitudes de asilo y en el que se coordinara el reasentamiento de los refugiados entre todos los Estados. Unos años más tarde, en una consulta intergubernamental sobre políticas de asilo, refugiados y migración a raíz de una iniciativa holandesa se valoró la idea de establecer centros de tramitación europeos. El Gobierno danés también defendió la idea de

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

“recepción en la región” durante su presidencia del Consejo de la Unión Europea (UE) en 2001.

En 2003 el Gobierno británico realizó la que es la propuesta más elaborada de tramitación extraterritorial que se haya presentado hasta la fecha como parte de una “nueva visión para los refugiados”. Entre las diversas medidas que pretendían mejorar la gestión de asilo en una escala global, sugería la creación de “centros de tramitación de tránsito” para los solicitantes, especialmente en las rutas de tránsito migratorio a la UE. Se sugirió que estos centros estuvieran financiados por los Estados participantes con algún apoyo financiero del presupuesto de la Unión Europea. Aquellas personas a las que se les concediera la condición de refugiadas serían reasentadas en la UE de acuerdo con una cuota, mientras que aquellas cuyas solicitudes fuesen denegadas serían retornadas de forma ordinaria a su país de origen. En las noticias de los medios de comunicación se nombró a varios países como posibles lugares de acogida de los centros de tramitación de tránsito, entre ellos Albania, Rumanía, Croacia, Rusia, Turquía, Ucrania, Irán, Somalia y Marruecos.

La propuesta se debatió en varias reuniones de la UE a principios de 2003 y los Gobiernos de algunos Estados miembro europeos mostraron cierto interés en la propuesta pero otros fueron más escépticos o incluso críticos, en especial Alemania o Suecia. Varios informes aportados por periodistas y organizaciones no gubernamentales destacaron también los problemas legales, morales y financieros que planteaba. En vista de dichas críticas, el Gobierno británico abandonó en junio de 2003 su plan de tramitación extraterritorial de solicitudes de asilo.

Sin embargo, no pasaría mucho tiempo antes de que volviera a aflorar la idea de la tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo. Tras un incidente que tuvo lugar a mediados de 2004 y que fue muy criticado,¹ el Ministro del Interior alemán Otto Schily, que un año antes había sido crítico con la propuesta británica, propuso crear “zonas seguras” financiadas por la UE en el norte de África. Sus ideas fueron desarrolladas en un informe titulado “Effective protection for refugees: fighting effectively against illegal migration” [Protección efectiva para los refugiados: una lucha efectiva contra la migración ilegal]. En este documento sugería que se debería interceptar a los solicitantes de asilo y migrantes en el Mediterráneo y devolverlos

a los centros de tramitación extraterritoriales en los que se realizara un análisis previo para determinar si se les debería transferir a la UE o a “países seguros en su región de origen” para que se realizase una determinación completa de su condición de refugiados.

Una idea probada fuera de Europa

La diferencia entre los “centros de tránsito” o “centros de tramitación de tránsito” que se han debatido a lo largo de los años era la ubicación propuesta y sus funciones. Ni la UE ni ninguno de sus Estados miembro han llegado a realizar ninguna tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo pero algunos países fuera de Europa sí que han tenido una experiencia práctica en la tramitación extraterritorial de dichas solicitudes, en concreto Estados Unidos (EE. UU.) y Australia.

Estados Unidos implementó un sistema de tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo para lidiar con las corrientes de solicitantes que llegaban desde Haití durante los años 80 y 90. A partir de 1981, la guardia fronteriza de EE.UU. interceptaba barcos que llevaban a solicitantes de asilo procedentes de Haití y les entrevistaba a bordo de sus buques guardacostas para evaluar si cumplían los requisitos de su solicitud. En 1994 se comenzó a transportar a los solicitantes de asilo haitianos interceptados a un centro de acogida provisional en la base naval estadounidense situada en la Bahía de Guantánamo para llevar a cabo una vista oral preliminar de su solicitud de asilo. Ese mismo año la Administración estadounidense cerraría acuerdos con Jamaica y las Islas Turcas y Caicos para realizar todo el proceso de determinación de la condición de refugiado en los territorios donde alojaba a los solicitantes de asilo que huían de Haití. Las vistas orales fueron supervisadas por ACNUR. Esta práctica tuvo su fin cuando la situación política en Haití cambió a mediados de los 90.

Australia lanzó en 2010 la llamada Solución Pacífico (conocida después también como Estrategia del Pacífico) mediante la cual los solicitantes de asilo interceptados en el mar en embarcaciones no autorizadas eran transferidos a centros de tramitación extraterritoriales situados en Nauru y la Isla de Manus, en Papúa Nueva Guinea. Las instalaciones extraterritoriales eran gestionadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con el apoyo de una empresa de seguridad privada. Aunque el Gobierno australiano puso fin a la Solución

Pacífico en 2008, en agosto de 2012 anunció que se volverían a tramitar las solicitudes de asilo fuera de su territorio, una decisión que ha resultado muy controvertida y que ha sido impugnada en los tribunales².

Ventajas, problemas y retos

Aquellos que defienden la tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo alegan que tiene varias ventajas frente a la tramitación de solicitudes de asilo en Europa. En primer lugar, ya no sería necesario que los solicitantes de asilo se embarcasen en largos y peligrosos viajes para llegar a Europa, lo que salvaría vidas y reduciría los beneficios que obtienen los grupos criminales organizados que trafican con solicitantes de asilo y migrantes para llevarlos a los países europeos. Además, supondría ofrecer protección a los solicitantes de asilo más cerca de su región o de su país de origen, lo que sería una ventaja especialmente para aquellos que al final buscan volver a casa. El establecimiento de un sistema conjunto por toda la UE de la tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo tendría aún más ventajas, como una mayor eficiencia de recursos en cuanto a destrezas, personal e infraestructuras así como la armonización del sistema para determinar las solicitudes de asilo en toda la Unión Europea.

Pero la tramitación extraterritorial – dependiendo de la forma que tome– puede dar lugar a una amplia variedad de retos y problemas, algunos de ellos muy importantes. En primer lugar nos encontramos las numerosas cuestiones legales. Un primer problema sería una posible violación del derecho incluido en la Declaración Universal de Derechos Humanos a buscar asilo y disfrutar del mismo en otros países cuando se huye de la persecución. Otro problema importante sería la posible violación del principio de no devolución, es decir, del derecho a no ser retornado a un país en el que la vida o la libertad del individuo estuviera amenazada. Dado el historial de derechos humanos de muchos de los países en los que se establecerían los centros de tramitación de tránsito, no queda claro cómo se podría garantizar totalmente que no se produjeran devoluciones, ya que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados no solo prohíbe las devoluciones directas sino también las devoluciones indirectas o en cadena. Y luego hay cuestiones muy relevantes relacionadas con la tramitación como qué normas se aplicarían, ya que sigue habiendo diferencias entre los Estados

miembro con respecto a los procedimientos de asilo. Y lo mismo puede decirse sobre las condiciones de recepción de los solicitantes.

En segundo lugar, la tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo eleva una cuestión moral crucial. No se puede negar que la tramitación extraterritorial es especialmente interesante para los Gobiernos que desean limitar el número de migrantes y solicitantes de asilo que llegan a sus territorios, pero las medidas que buscan garantizar que los solicitantes de asilo se queden o sean devueltos a sus países fuera de la UE para la tramitación de sus solicitudes podría también ser un intento de desviar la responsabilidad a otros Estados, sobre todo en el caso de las personas cuyas solicitudes vayan a ser denegadas. Esto resulta especialmente problemático teniendo en cuenta las pobres condiciones socioeconómicas, la relativa falta de experiencia en cuestiones de asilo y la limitada capacidad de recepción que caracteriza a los países en los que podrían establecerse los centros de tramitación del asilo.

Por último están los muchos retos prácticos inherentes a la tramitación extraterritorial. Es muy probable que sea costosa y que consuma recursos, por ejemplo, al requerir que las instalaciones de recepción reúnan las condiciones adecuadas de saneamiento, agua, electricidad, etc.

Pese a que incluso se ha llegado a proponer una interpretación más amplia de la tramitación externa en la forma de la creación de campos de refugiados patrocinados por la UE en Turquía combinada con un reasentamiento a gran escala, es poco probable que los centros externos para la tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo a la UE tal y como se concibieron originalmente se hagan realidad en un futuro próximo, dados los numerosos problemas inherentes a ese concepto.

Sarah Léonard s.l.leonard@dundee.ac.uk
Profesora adjunta de Política, Universidad de Dundee

Christian Kaunert c.kaunert@dundee.ac.uk
Profesor de Política Internacional, Universidad de Dundee

www.dundee.ac.uk/

1. El incidente del barco “Cap Anamur” en el que se rescató en el Mediterráneo a un grupo de solicitantes de asilo que luego fueron expulsados de Italia. www.unhcr.org/4101252e4.html

2. Véase McKay F. *Vuelta a la “Solución Pacífica”*, RMF 44 www.fmreview.org/es/detencion/mckay

Pasar a través de Grecia

Hasta la apertura parcial de las fronteras a través de los Balcanes en el verano de 2015, Patras –la tercera ciudad y puerto de Grecia– era el principal puerto de tránsito para los migrantes irregulares que se dirigían a Italia y al resto de Europa. En 2011, la reubicación del puerto a la parte sur de la ciudad obligó a cientos de refugiados y migrantes a desplazarse a una zona industrial abandonada enfrente de su nueva ubicación. Son principalmente afganos y sudaneses quienes pueblan estas fábricas vacías frente al puerto, a la espera de una oportunidad de colarse bajo un camión y embarcar en un ferri hacia Italia.

La mayoría de entre los recién llegados (principalmente de nacionalidad afgana) decidieron no solicitar asilo. Su única esperanza era abandonar el país de forma ilegal antes de que su documento con validez para 30 días caducara y hacerlo sin dejar ningún rastro (o huella dactilar). Tras ese plazo, se convertirían en ilegales y posiblemente se enfrentarían a la detención.

En el sistema de asilo griego se aplican diferentes procedimientos según

la nacionalidad de los solicitantes y el período en el que hayan presentado la solicitud de asilo. Desde diciembre de 2014, los sirios han podido beneficiarse de un proceso de examen prioritario que les permitía obtener una respuesta el mismo día. No es sorprendente que esto genere resentimiento entre los solicitantes de asilo.

La impaciencia de los refugiados y migrantes por salir de Grecia y viajar a otros países europeos es bastante evidente. No importa que sean recién llegados o estén a la espera de recibir la respuesta a las solicitudes de asilo presentadas hace tiempo, o que se enfrenten a la detención, o incluso que hayan caído en la irregularidad y por tanto ya no puedan marcharse de forma legal; una misma cosa les une: el incesante anhelo de salir de Grecia.

Marco Mogiani 584186@soas.ac.uk

Estudiante de Doctorado, Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS), Universidad de Londres www.soas.ac.uk

Refugiados en Serbia: de camino hacia una vida mejor

Maša Vukčević, Jelena Momirović y Danka Purić

Más de 450 000 personas pasaron a través de Serbia desde que comenzó 2015 hasta mediados de noviembre. Sin embargo, en 2014 las cifras fueron ya elevadas e iban en aumento.

En 2014 había tres albergues para refugiados que se encontraban justo al pasar Belgrado, la capital serbia, y cinco centros de asilo para los solicitantes, pero su capacidad era insuficiente ya que cada día entraban en Serbia más de 2 500 personas. Hasta 600 personas –incluidas familias con niños pequeños– dormían en un parque cerca de la estación principal de autobuses. El Ayuntamiento de Belgrado les proporcionaba agua, tiendas de campaña y algunos artículos básicos de higiene. Las ONG serbias y los ciudadanos de Belgrado les llevaban alimentos y ropa cada día. La mayoría se quedaron en Serbia durante no más de unos pocos días.

De un estudio que se llevó a cabo en 2014¹ se desprende que el perfil típico de refugiado en Serbia sería el de un hombre de 27 años de edad. Está soltero, viaja solo,

habría estado escolarizado hasta los 12 años y su familia se habría quedado en su país de origen. Probablemente habrá pasado un año en trayecto en su intento de conseguir una vida mejor. Los hombres constituyen casi el 90% de los refugiados en Serbia y menos de un tercio están casados; en cambio, dos tercios de las mujeres que buscan refugio en Europa están casadas. No son muy comunes los viudos y las viudas. La mitad de los refugiados son menores de 26 años. Muchos de ellos poseen educación superior y sus profesiones varían considerablemente. Uno se puede encontrar fácilmente con médicos, ingenieros, maestros y estudiantes así como con mecánicos y trabajadores manuales. Pero esta variabilidad solo existe entre los hombres mientras que entre las mujeres predominan las amas de casa, las maestras y las estudiantes.

Las mujeres tienen tantos estudios como los hombres pero no parece que haya un equilibrio de género en cuanto a oportunidades laborales en sus países de origen.

La mayoría de los refugiados que llegan a Serbia proceden de Siria (casi el 50%), seguidos de cerca por los que proceden de Somalia y Afganistán; sin embargo, también hay gente de otros países como Eritrea, Sudán, Argelia, Irak, Irán, Nigeria, Pakistán, Ghana, Bangladesh, Egipto, Palestina y Etiopía. A nivel étnico son muy heterogéneos, casi todos los refugiados pertenecen a una religión islámica. La cifra de cristianos –ya sean ortodoxos, católicos o protestantes– y de refugiados ateos es marginal.

El trayecto

La típica ruta de tránsito hacia Serbia pasa por Turquía, Grecia y la República de Macedonia. Durante el tránsito los refugiados tienen que pagar a los contrabandistas, que a menudo se aprovechan de ellos. La población local les roba, les golpea y les humilla. A menudo son víctimas de arrestos ilegítimos o les encierran en prisión en muy malas condiciones. Muchas veces la policía no puede ofrecerles información válida acerca de por qué están detenidos o cuánto tiempo van a estar allí. Las deportaciones ilegales con frecuencia les hacen perder terreno ganado.

La mayoría de los refugiados emprenden este viaje solos pero también suele verse a familias con niños y ancianos, y los más de ellos todavía tienen familia cercana en sus países de origen (casi el 90%). Aproximadamente uno de cada ocho refugiados que llega a Serbia se ha visto separado de un miembro de su familia durante el trayecto, normalmente de un hermano o progenitor. La mayoría todavía no ha podido rastrear a sus familiares perdidos.

Al tener que lidiar con obstáculos creados exclusivamente para entorpecer su progreso, como el muro que se está construyendo en la frontera húngara, se sienten víctimas de la injusticia y de la falta de comprensión. Cuando se les recuerda la persecución se ven abrumados por un creciente temor por su futuro, lo que les causa pánico y hace que se precipiten a la hora de aceptar tratos con los contrabandistas, con lo que se ponen en peligro a sí mismos. Los contrabandistas a menudo están compinchados con traficantes de personas y ese pánico es una oportunidad de oro para ellos, por lo que aumenta el

riesgo de que los refugiados se conviertan en víctimas de la trata de personas. Nuestro estudio demostró que la mayoría de los refugiados apenas entienden qué es la trata de personas, aunque una gran parte de los mismos la han experimentado. Apenas se imaginan que puedan ser utilizados o abocados a la esclavitud y que el hecho de que dependan de contrabandistas de personas para cruzar fronteras y llegar a Europa Occidental aumenta su exposición.

Teniendo en cuenta los distintos traumas que han sufrido y el futuro incierto que tienen por delante, el estado psicológico de los refugiados es evidente: muchos de ellos sufren trastorno de estrés postraumático, ansiedad y depresión. Se sienten solos, abandonados y rechazados. Experimentan sentimientos de culpa; desesperanza; preocupación excesiva; se preguntan por qué todo esto les ha pasado a ellos; no dejan de venirles a la cabeza sus momentos más difíciles; se sienten exhaustos; pierden el apetito y el sueño; y sufren reacciones emocionales o físicas abruptas cuando se les recuerda un acontecimiento traumático.

En función de los resultados de este estudio, se han desarrollado nuevos programas de apoyo psicológico y los que ya existían se han ajustado para responder mejor a las necesidades de la población refugiada. Las preguntas que los refugiados hacen con más frecuencia son las siguientes: ¿A quién podemos pedirle ayuda? ¿Quién se hará responsable de lo que esté ocurriendo y lo que no? ¿Quién toma la decisión final acerca de si tendremos la oportunidad de vivir una vida normal? ¿Habrán alguien preparado para escuchar y reaccionar cuando llegemos a nuestro destino?

Maša Vukčević masa.vukcevic@yahoo.com

Psicóloga del Consejo Danés para los Refugiados
www.drc.dk

Jelena Momirović jecadobric@gmail.com

Psicóloga del Consejo Danés para los Refugiados
www.drc.dk

Danka Purić dpuric@f.bg.ac.rs

Profesora adjunta, Departamento de Psicología,
Facultad de Filosofía, Universidad de Belgrado
www.bg.ac.rs/en/index.php

1. Vukčević M., Dobrić J. and Purić D. (2014) *Study of the Mental Health of Asylum Seekers in Serbia* [Estudio de la salud mental de los solicitantes de asilo en Serbia]
www.unhcr.org/media/MentalHealthFinal.pdf

Refugiados en Hungría, noviembre de 2015.

El fotógrafo István Németh dice: "Seguí a los refugiados durante meses, capturando momentos tanto dolorosos como divertidos. Quería mostrar el lado humano y hacer un registro perdurable de su viaje y no sólo fotos de individuos para los medios de comunicación".

www.facebook.com/FaceToFaceFoto



La lucha de Bulgaria en primera línea

Eleanor E. Roberts

Bulgaria ha tenido problemas para hacer frente adecuadamente a la migración irregular masiva. También ha fallado a la hora de abordar la integración.

Bulgaria es uno de los muchos países europeos que tienen que lidiar con su insuficiente capacidad y unas inútiles políticas nacionalistas en la reciente "crisis migratoria". La respuesta al aumento de las entradas irregulares a través de la frontera entre Bulgaria y Turquía desde 2013 ha sido una gestión de la crisis en la que las estrategias para invertir en soluciones a largo plazo no han predominado. El estado actual de los procedimientos de asilo y de los controles de fronteras en Bulgaria es un típico ejemplo de la dificultad que supone llevar a cabo una protección humanitaria aceptable cuando se ha retirado la intervención internacional pareja al reconocimiento de las crisis a largo plazo. El enfoque actual centrado en reforzar el control de las fronteras viene motivado por el miedo y los intereses políticos, promovido por el creciente clamor de los colectivos nacionalistas de derechas contrarios a la inmigración.

En enero de 2014 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) conminó a otros países europeos a que cesaran los traslados a Bulgaria al amparo del Reglamento Dublín,¹ ya que el saturado sistema de asilo luchaba para lidiar con un incremento anual del 35% de las solicitudes de asilo. A través de su trabajo conjunto con la Agencia Estatal para los Refugiados (SAR, por sus siglas en inglés), ACNUR supervisó una mejora sustancial de las condiciones búlgaras de registro, admisión, alojamiento y detención fronteriza. La capacidad de la SAR se incrementó para facilitar reformas administrativas y para mejorar el proceso de solicitud de registro, de expedición de documentación provisional y de evaluación de las solicitudes de asilo. A su vez, se emprendieron importantes reconstrucciones y reparaciones en los ruinosos centros de tránsito, registro y recepción.

Esta dirección internacional presenció el alcance de unos estándares internacionales mínimos en mayo de 2014, cuando ACNUR se retiró de su papel operativo y levantó la suspensión de los traslados con arreglo a Dublín a Bulgaria. El plan, la velocidad y la prioridad de la implementación de soluciones a largo plazo para las migraciones forzadas y para los

derechos de los refugiados y asilados fue una vez más responsabilidad del Estado búlgaro.

La cantidad de solicitudes de asilo que recibió Bulgaria durante el año siguiente ni se estabilizó ni se redujo. Entre enero de 2013 y finales de 2015 se produjeron más de 25 000 solicitudes, las mismas que durante las dos últimas décadas. Solo en 2015 entraron al país más de 13 000 solicitantes de asilo. El último aumento de esta cifra se ha atribuido a que cada vez más gente busca un camino hacia Europa que no implique cruzar el Mediterráneo. Sin embargo, existe una importante desidia en la administración búlgara a la hora de desarrollar unas competencias duraderas a largo plazo para gestionar las necesidades de estas personas vulnerables, y en su lugar se centran en controles fronterizos a corto plazo y en la integridad territorial.

Fronteras y barreras

La totalidad de la frontera entre Bulgaria y Turquía está actualmente equipada con una avanzada tecnología de vigilancia que incluye sofisticados sensores de movimiento y cámaras térmicas y de visión nocturna capaces de penetrar varios kilómetros en territorio turco. La frontera está vigilada por más de 1 500 policías armados situados cada 200 metros y una valla de alambre de espino de tres metros de altura recorre 33 kilómetros. Esa valla está pendiente de ampliarse otros 130 kilómetros después de que el Consejo de Ministros recibiera el apoyo parlamentario necesario para el proyecto en junio de 2015.

ACNUR recomienda que Bulgaria adopte una política de gestión fronteriza sensible con la protección y complementada por un programa de admisión por motivos humanitarios que permita una gestión más eficiente y sensible de los solicitantes de asilo. Sin embargo, se siguen dando denuncias creíbles acerca de personas a las que se ha echado para atrás, o que han sufrido intimidación, agresiones físicas o se les ha denegado la entrada en la frontera.

Los que han conseguido presentar sus solicitudes están esperando a que se determine su condición en uno de los seis centros de recepción, a menudo sin acceso a inodoros con

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

cisterna o a instalaciones separadas donde lavar o cocinar. Los centros consisten en edificios abandonados que han sido rehabilitados pero que nunca fueron preparados para ser habitados a largo plazo. El más grande, Voenna Rampa, era una escuela que ahora alberga hasta a 600 solicitantes de asilo a la vez durante meses, donde se les ofrece dos comidas básicas al día a niños y adultos por igual. Los meses que dura la espera para la determinación de la condición agotan los recursos de cualquier individuo que desee complementar esa penosa provisión. Como oficialmente no pueden aceptar un trabajo o iniciar cualquier tipo de formación, un solicitante de asilo que lleva allí más de tres meses afirma que cada día va en autobús a la ciudad sólo para salir del centro de recepción. “¿Qué se supone que tengo que hacer? No puedo pasarme la vida sentado. Soy un ser humano. ¿No lo entienden?”

Pero por muy difícil que sea la vida en los centros de recepción, es poco probable que sea más fácil para los que reciban su condición y planeen quedarse en Bulgaria. Desde 2013 no ha habido absolutamente ninguna política de integración. Cuando reciben su visto bueno disponen de 14 días para abandonar los centros de recepción pero el Estado no ofrece a los refugiados ninguna asistencia en su transición hacia la sociedad búlgara: ni clases de idiomas, ni formación para desarrollar o convalidar las destrezas y calificaciones necesarias para el mercado laboral, ni acceso a la vivienda, al empleo o a las redes sociales.



ACNUR/G. Katschy

Frontera entre Bulgaria y Turquía

No puede mejorarse el trato que reciben los solicitantes de asilo y aumentar el éxito de su integración a largo plazo simplemente mediante más directivas. La eficacia del Derecho internacional y de las directivas de la UE están limitadas por una retórica política nacional con gran carga racista que no reconoce más derechos humanos que los mínimos establecidos por el Derecho internacional.

La falta de una clara política de integración no solo resta justicia y dignidad a los individuos vulnerables sino que también provoca que la sociedad búlgara desperdicie la capacidad productiva y el potencial de aquellos refugiados que desean vivir y trabajar en Bulgaria. La integración no triunfará mientras las políticas del Gobierno y el lenguaje oficial de la migración, el refugio y el asilo siga estando impregnado casi siempre por el discurso del odio y las crisis humanitarias se reduzcan a un discurso sobre la integridad de las fronteras y la cohesión social. Esto deja la difícil tarea de cambiar las actitudes y de ofrecer apoyo a la integración a unas ONG independientes que suelen recibir poca financiación.

Refugee Project es una de estas organizaciones que opera en Sofía.² El proyecto recluta voluntarios de la sociedad búlgara y últimamente también extranjeros para ofrecer enseñanza extraoficial y apoyo educativo en los centros de recepción de la capital. La coordinadora Katerina Stoyanova afirmó que: “Necesitamos un espacio para la integración, para hacer contactos y conocer gente”. Las personas que se encuentran en los centros no tienen la oportunidad de conocer a los autóctonos, de socializarse, y están expuestas a sufrir discriminación por parte de todos los partidos políticos.

Pero no está claro sobre quién recae el futuro de la integración oficial y de las soluciones a largo plazo. La primera dificultad a la hora de crear un marco nacional es establecer la responsabilidad departamental: la Agencia Estatal para los Refugiados o el Departamento de Trabajo y Política Social en el caso de Bulgaria. Mientras tanto, programas como el Refugee Project no pueden hacerse responsables de unas medidas de integración oficiales y duraderas.

Eleanor E. Roberts eleanor.roberts@trinity.ox.ac.uk
Estudiante de Filosofía, Política y Economía en la Universidad de Oxford y voluntaria en la asociación Oxford Aid to the Balkans <http://oxabbulgaria.com>

1. <http://tinyurl.com/ReglamentoDublin>

2. <http://refugeeproject.eu/en>

Proteger a los solicitantes de asilo en las corrientes mixtas: las lecciones de Bulgaria

Mariya Shisheva

Cuando se da un gran número de llegadas, los Estados podrían introducir medidas generalizadas destinadas a prevenir la migración irregular que podrían restringir los derechos de los solicitantes de asilo.

Las personas que necesitan protección internacional que llegan como parte de las corrientes mixtas corren el riesgo de ser perseguidas en los países en los que la entrada irregular constituye un delito. Según la ley búlgara, los extranjeros podrán ser sancionados por cruzar la frontera de forma ilegal mediante pena de prisión de hasta cinco años más una multa. La posibilidad de que se penalice el cruce irregular de fronteras acentúa la necesidad de identificar a los solicitantes de asilo con el fin de garantizar que disfruten de su derecho a no ser penalizados por ello.

Bulgaria introdujo en noviembre de 2013 medidas destinadas a reforzar el control de las fronteras ante los crecientes flujos migratorios. Esas medidas provocaron que personas que necesitaban protección internacional no consiguieran llegar a territorio búlgaro y pedir asilo. Los informes han documentado alegaciones acerca de personas que necesitaban protección internacional a las que se les había impedido físicamente que entraran en territorio búlgaro. Entre otras cosas, habían sido víctimas de maltrato y expulsadas sumariamente de Bulgaria sin haber tenido la oportunidad de solicitar asilo.

Bulgaria dispone de un decreto que estipula, de acuerdo con las enmiendas introducidas en 2011, que se debería registrar la solicitud de las personas que solicitaran asilo a través de la Policía fronteriza tras su arresto por entrada irregular en el país y que deberían ser remitidas a la Agencia Estatal para los Refugiados (SAR, por sus siglas en inglés); luego, deberían ser alojadas en centros de recepción abiertos. A pesar de esto, a las personas que solicitaron asilo a la Policía fronteriza tras cruzar la frontera de forma irregular se les transfirió a un centro de internamiento establecido en 2013 como parte de las medidas para lidiar con el creciente número de llegadas. Esas detenciones como consecuencia de que a los solicitantes de asilo se les trate como si

fueran migrantes irregulares son ilegales al amparo de las leyes de la UE y de Bulgaria.

A lo largo de los últimos cinco años, Bulgaria ha realizado importantes esfuerzos para mejorar el acceso al territorio y sus procedimientos. Por ejemplo, ahora todos los pasos fronterizos ofrecen folletos en varios idiomas con información sobre los procedimientos de asilo. Uno de los principales problemas a los que se enfrenta la Policía fronteriza a la hora de identificar a las personas que necesitan protección internacional y de registrar sus solicitudes es la falta de intérpretes, lo que reduce el impacto de otros progresos.

Aunque la legislación búlgara especifica que una solicitud de asilo puede manifestarse de forma oral, escrita u "otra", las reticencias a asumir un papel más activo en la identificación de las solicitudes de asilo resulta especialmente problemática en los casos de aquellas de personas vulnerables. Cuando están relacionadas con la edad, el género, la orientación sexual o discapacidad o como consecuencia de la tortura o la violencia sexual, las personas podrían ser incapaces de expresar su necesidad de solicitar protección internacional. Ayudaría disponer de formación para identificar a los solicitantes de asilo, incluidos aquellos con necesidades especiales. Disponer de directrices adicionales que especificaran la obligación de la Policía fronteriza de informar a la gente –a aquellos que lleguen a la frontera o que sean detenidos tras una entrada irregular– de la posibilidad de solicitar asilo y de cómo y dónde deben hacerlo, facilitaría el acceso al procedimiento a los solicitantes de asilo que llegan en las corrientes mixtas. Esto también ayudaría a mitigar el riesgo de que se les expulsara antes de haber podido realizar su solicitud de asilo o antes de que ésta hubiera sido examinada.

Mariya Shisheva m.shisheva@gmail.com
Investigadora independiente.

Visualizando un Sistema Europeo Común de Asilo

Volker Türk

Es necesario un enfoque más valiente si la Unión Europea quiere superar la fragmentación y gestionar los traslados de los refugiados eficientemente y de acuerdo con sus obligaciones internacionales. Innovar en esta dirección permitiría que el régimen global de protección de los refugiados progresara.

Europa sigue atrayendo a gente que se enfrenta a la persecución, pero la responsabilidad de recibir a estas personas no está repartida por igual entre los Estados miembro. Aunque Alemania y Suecia albergan entre los dos a casi la mitad de todos los solicitantes de asilo de la Unión Europea (UE), los países de la frontera con Europa reciben a un mayor número, de los que luego la mayoría continúa su viaje¹. Las respuestas fragmentadas e inconsistentes a esta situación por parte de cada Estado y la ausencia de una respuesta en común han dado lugar a un tremendo sufrimiento. La apremiante situación a la que se enfrentan a diario las personas que intentan llegar a las fronteras del sur de la UE, con frecuencia por medio de viajes muy peligrosos en los que cientos de personas se ahogan en el intento, ha captado la atención pública de un modo en que no lo ha hecho la situación de otros muchos que buscan protección en la Unión Europea en unas circunstancias menos dramáticas.

El debate público, a menudo acalorado, sobre el asilo y la migración ha reflejado la actual situación en la retórica popular y política como una crisis de cifras, cuando lo que en realidad está en juego es una crisis de responsabilidad y solidaridad. Hemos sido testigos de un increíble derroche de empatía pública y de solidaridad directa entre personas hacia los que se desplazan, pero a menudo ha faltado un espacio tranquilo para un debate razonable.

Se debería pensar seriamente en desarrollar un plan supranacional ejecutado por la UE y no por instituciones estatales individuales como medio para superar la fragmentación en los enfoques y para gestionar estos éxodos de manera efectiva, de acuerdo con las obligaciones internacionales. Hay espacio para este tipo de pensamiento creativo y prospectivo. Europa ya hizo algo así a una escala mucho mayor cuando creó la UE. Dentro de la Unión Europea sigue habiendo un amplio consenso político sobre la importancia de preservar la institución del asilo. Esto no es sólo resultado de la historia sino parte de la auténtica naturaleza de la UE, que se fundó sobre la base del valor del

respeto por los derechos fundamentales y los principios de responsabilidad, solidaridad y confianza entre los Estados miembro.

La UE ha estado al frente del desarrollo en Derecho de los refugiados en su lucha por armonizar las leyes y prácticas sobre asilo en sus Estados miembro. La naturaleza idiosincrática de la legislación y codificación regional de la UE ha sido muy valiosa a la hora de reforzar los estándares del trato a los refugiados. Como consecuencia, la Unión ha desarrollado a lo largo de los últimos veinte años lo que en efecto es un sistema de asilo regional, fomentado por el establecimiento de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo y por un cada vez mayor compromiso de la UE de establecer planes de reasentamiento que promuevan su papel a la hora de ofrecer soluciones esenciales globales para los refugiados.

Lagunas y fallos

La implementación de los estándares acordados varía mucho y los actuales mecanismos de solidaridad dentro de la UE carecen de los suficientes engranajes. No se han creado ni la confianza ni la voluntad necesarias para que el sistema en global funcione adecuadamente. En el diálogo mantenido durante muchos años entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la UE hemos compartido nuestras observaciones y nuestras preocupaciones, en particular, sobre una tendencia hacia las excepciones e incluso las derogaciones de las normativas establecidas, así como el considerable espacio que se permite para la discreción, lo que lleva a diversas interpretaciones. La calidad de la implementación de las normativas acordadas varía mucho y las tasas de reconocimiento difieren entre los distintos Estados para personas de una misma nacionalidad.

Otra preocupación ha sido la tendencia de algunos Estados a decidir conceder “protección subsidiaria” en vez de la condición de refugiado. Al hacer eso, los Estados están reconociendo que existe la necesidad de protección internacional para determinados

solicitantes pero, por diversas razones, no están dispuestos a concederles la condición de refugiados, lo que podría tener justificación en algunos casos pero no en otros según la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y el más amplio régimen de protección internacional por los que se rigen estas cuestiones.

La situación actual ha revelado más que nunca lo doloroso de los fallos y la disfuncionalidad del sistema actual. La protección temporal, por ejemplo, se adoptó en la UE como una respuesta de protección provisional para situaciones de afluencia masiva cuando la determinación particular de la condición de refugiado se hace impracticable. Sin embargo, la Directiva sobre Protección Temporal no se ha activado para los miles de refugiados que vemos llegar a diario.

Remediar los fallos

La excepcional situación actual requiere urgentemente medidas especiales y una visión nueva con el fin de desarrollar un enfoque más amplio, efectivo, coherente y global. Se debería abordar, por ejemplo, la presión sobre los sistemas de asilo individuales de determinados Estados. También se debería ayudar a abordar los movimientos de avance irregulares dentro de la UE y limitar, por tanto, su alcance. Su implementación también debería resolver la gran divergencia de prácticas que existe actualmente y que viene acompañada de numerosos problemas en términos de una cooperación regional inadecuada, desplazamientos, problemas de protección y situaciones como la de Calais. Las siguientes ideas podrían sentar las bases del futuro.

En primer lugar, el futuro pasa por desarrollar un plan institucional supranacional que garantice que se comparten de forma equitativa las responsabilidades dentro de la UE. Para que un sistema de asilo amplio sea realmente efectivo, será necesario renunciar a algunos aspectos de los poderes soberanos. Esto significaría la creación de una autoridad europea responsable en materia de asilo que actuara en todo el territorio de la Unión Europea y que incluyera el establecimiento de un tribunal de apelación de asilo de la UE que fuese independiente, y un código de asilo de la UE que abarcara cuestiones relacionadas con los derechos sustantivos y procesales y con las normas de trato. También sería necesario un sistema de distribución y compensación equitativo en toda la UE, como el que actualmente existe en algunos Estados

(en Alemania, por ejemplo) para la recepción de solicitantes de asilo basado en su capacidad de asimilación y en criterios de protección.

Por supuesto, esta tarea es peliaguda para los Gobiernos, al menos por ahora. Pero si nos fijamos hasta dónde hemos llegado desde mediados de la década de los 80, se ha producido un impresionante aumento de la cooperación y la armonización, algo prometedor de cara al reconocimiento de que los problemas que afectan al asilo y a la migración exigen una respuesta regional verdaderamente cooperativa.

Mientras tanto, podrían alcanzarse planes de reparto de la responsabilidad más efectivos en la UE a través de los diversos recursos disponibles para ofrecer recepción, toma de decisiones y soluciones a los solicitantes de asilo y refugiados. Esto podría traducirse en la tramitación de determinadas categorías de solicitudes de asilo dentro de la UE en vez de hacerlo en centros de recepción nacionales. En los casos en que se descubriera durante el proceso que necesitan protección internacional, estas personas serían establecidas en los Estados miembro de la UE que participaran de acuerdo con la responsabilidad compartida acordada y con los criterios de distribución y protección. En los casos en que no necesitaran protección internacional y sin otras opciones de inmigración legal, estas personas serían retornadas inmediatamente a sus países de origen mediante operaciones conjuntas de la UE. Estos planes podrían establecerse de manera progresiva y finalmente formar parte de un auténtico sistema supranacional.

En segundo lugar, el futuro está en garantizar una entrada sensible con la protección y procedimientos fronterizos. Esto se ha puesto de relieve en el contexto de las llegadas por mar a Grecia e Italia así como a lo largo de todas las fronteras del este de la Unión Europea. Por supuesto que es legítimo el interés de los Estados por controlar la migración irregular pero, ¿cómo podemos garantizar que se llegan a incluir todas las salvaguardas pertinentes en las medidas que tomen los Estados o que se tengan en cuenta en un área más amplia de la libertad de circulación? Al hacer que sea prácticamente imposible para los refugiados y solicitantes de asilo llegar a los países de asilo o llevar a efecto la reagrupación familiar por medios normales, se les estigmatiza como personas que intentan infringir la ley y se da lugar a la proliferación de un mercado de contrabandistas y traficantes.

Ampliar las vías ordinarias para la migración de los refugiados resulta esencial para garantizar su protección. Esas vías podrían incluir un aumento de las oportunidades de reasentamiento o de admisión por motivos humanitarios, visados humanitarios y planes de migración para trabajadores y estudiantes que fuesen también adecuados para refugiados. Al mismo tiempo, los procedimientos de reunificación familiar actuales deben simplificarse y se debe garantizar el acceso a los mismos a lo largo de las rutas migratorias que se están utilizando a día de hoy. Esto podría exigir una enmienda de la Directiva sobre reagrupación familiar de la UE² para incluir un rango más amplio de miembros de la familia. Si disponen de más posibilidades ordinarias de llegar sanas y salvas a Europa, pocas personas que necesiten protección internacional se sentirán obligadas a recurrir a contrabandistas y a peligrosos desplazamientos irregulares. También se paliarían las presiones sobre los procedimientos de asilo, que se reforzarían al desviar las presiones migratorias por otros canales.

En tercer lugar, es necesario documentar las acciones para mejorar la comprensión del contexto migratorio, en particular las razones que hay detrás de los movimientos migratorios. La importancia de compartir la responsabilidad con los Estados fuera de la UE

debe remarcarse una y otra vez. Estos Estados a menudo tienen mucha menos capacidad y sin embargo albergan a un mayor número de refugiados que los de la UE: El 86% de los refugiados son acogidos en regiones en desarrollo³. Según la experiencia de ACNUR, los refugiados a menudo se trasladan porque su propia supervivencia y seguridad están amenazadas, y no se satisfacen sus necesidades fundamentales de protección y asistencia, entre ellas, las aspiraciones educativas y los cuidados sanitarios primarios. Si no se les permite ser autosuficientes o no se les proporcionan los medios para que lleguen a serlo, se trasladarán.

El futuro está en apoyar una mejora de la protección y soluciones en las regiones de origen. Muchas de las medidas propuestas y planificadas para dar respuesta a estas necesidades se deberían acabar destinando a abordar las razones que subyacen a los desplazamientos de los refugiados. Se necesita financiación para reforzar las capacidades de protección en los países receptores de refugiados en las regiones de origen. La UE ha trabajado mucho en la dimensión externa de la protección del asilo y del refugio en respuesta a los desplazamientos forzados a lo largo de los años. La UE y sus Estados miembro han contribuido generosamente a la asistencia humanitaria para los refugiados en emergencias de desplazamiento, y cada vez tienen más en



ACNUR/Vorgeschkyvenitis

cuenta las necesidades de migración y refugio en sus programas de desarrollo. Las donaciones conjuntas de los Estados miembro de la UE suponen la segunda mayor contribución en cuanto a financiación para ACNUR. Además, la financiación de la UE para el reasentamiento sería una contribución muy importante.

La siguiente fase de la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo nos daría esperanzas de que se avance en el régimen de protección global de los refugiados, al mismo tiempo que nos beneficiáramos de las orientaciones fundamentales y de los profundos valores humanos de la UE. En esta crítica coyuntura, es hora de que la UE no deje pasar la oportunidad para, de forma colectiva, reclamar su historial de ofrecimiento de refugio en tiempos de desplazamientos en

masa, con el fin de garantizar que aquellos que lo arriesgan todo por encontrar un poco de seguridad en Europa dispongan de opciones significativas, seguras y realistas para hacerlo.

Volker Türk turk@unhcr.org

Alto Comisionado Auxiliar para la Protección en ACNUR www.unhcr.org

1. ACNUR (1 de julio de 2015) *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees* [La ruta marítima hacia Europa: el pasaje mediterráneo en la era de los refugiados] www.unhcr.org/5592bd059.pdf.

2. Consejo de la Unión Europea Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33118&from=EN>

3. ACNUR (2015) *Mundo en guerra: ACNUR Tendencias Globales – Desplazamiento Forzado en 2014* <http://unhcr.org/556725e69.html>

¿Son el asilo y la inmigración realmente una cuestión de la Unión Europea?

Joanne van Selm

La búsqueda de una solución al asilo para toda la UE podría estar bloqueando que se encontrasen soluciones a nivel nacional o bilateral.

Es redundante decir que la Unión Europea (UE) se está fallando a sí misma, está fallando a los refugiados y está fallando a la humanidad con su actual política sobre la inmigración y el asilo. Dan fe de ello el número cada vez mayor de muertes en tierra y mar; las batallas entre la policía fronteriza y las personas que buscan seguridad o simplemente una vida mejor; y los campos, las vallas y la desesperación.

Quienes claman por un enfoque cooperativo en Europa y un compromiso con los países de origen piden que se detenga a los traficantes de personas y que se condenen los fracasos y los abusos del sistema de asilo actual, que han sido la norma por parte de los legisladores de la migración en Europa desde que comenzara la cooperación intergubernamental a través del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastrich) de 1992, que se firmó durante la crisis de Bosnia.

Aunque hay mucho de cierto en éstas y otras ideas similares, algunas son o deberían ser cuestionadas. Habría que preguntarse en este punto si realmente se trata de un problema europeo que solo puede solucionarse mediante respuestas de toda la UE. No

podemos seguir dando esto por sentado tras dos décadas de fracasos a la hora de lograr acuerdos acerca de la implementación de una política con la que los veintiocho Estados miembro estén de acuerdo o que aborde de forma realista las necesidades de protección para los refugiados y que, al mismo tiempo, permita la migración legal suficiente para satisfacer las necesidades laborales de Europa.

¿Es un problema europeo...?

Desde aquellos primeros años de cooperación europea, la premisa subyacente ha sido que en un área con libre circulación, sin fronteras y en el que las externas (por tierra, mar o aire) de cualquiera de los Estados miembro son a efectos prácticos las fronteras de toda la UE (o al menos del espacio Schengen), toda el área con respecto a la política de asilo e inmigración se manejaría mejor a nivel europeo. Lo que viene a significar que al crear un espacio sin fronteras para las mercancías, servicios y ciudadanos europeos, los Estados miembro han asumido la (casi) imprevista consecuencia de que también han creado un espacio sin fronteras para gente de todo

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

el mundo. Después intentaron compensarlo desarrollando un enfoque europeo para el asilo y la inmigración bajo la forma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que se desarrolló muy bien sobre el papel pero que apenas tuvo implementación.

La UE ha aplicado en el aspecto burocrático el principio de subsidiaridad para decidir si un área política puede gestionarse mejor a nivel local, nacional o europeo, y se ha descubierto que este último es el más adecuado para el área política dedicada al asilo y la inmigración.

Sin embargo, los acuerdos a nivel europeo alcanzados (más allá del principio básico de que el acuerdo debería buscarse a nivel de la UE) siempre han sido costosos, normalmente con el compromiso mínimo, y rara vez han tenido grandes repercusiones en la práctica. En los últimos veinte años se ha buscado intensificar la cooperación sobre las mismas subcuestiones esenciales como definir a un refugiado, asignar la responsabilidad de lidiar con las solicitudes de asilo, las condiciones de recepción, la protección temporal y cuestiones como la residencia a largo plazo, la unidad familiar, el trabajo temporal y otras. Y se hacía mediante la revisión y renegociación de los acuerdos bajo cada uno de los consiguientes programas de trabajo o tratados.

¿... o no lo es?

Aunque los líderes continúen respaldando la visión de que el proyecto de una Europa sin fronteras implica que la inmigración y el asilo son una cuestión europea, las políticas y prácticas siguen a día de hoy siendo nacionales en todos los aspectos, entre ellos, a la hora de decidir acerca de la migración de aquellos individuos que llegan a la UE de forma regular, irregular, como solicitantes de asilo o como refugiados reasentados.

Pocos, si es que hay alguno, de los migrantes que se embarcan en botes para cruzar el Mediterráneo tienen como objetivo “llegar a la UE”. Si fuera así se quedarían en Grecia, Italia, Malta o incluso Francia en vez de intentar continuar hasta Alemania, Suecia o el Reino Unido. Tal vez si no hubiera tantas diferencias entre los distintos países de la UE, la gente no buscaría una nación o Estado concreto como destino. O si resultara que en cualquier lugar de la UE al que llegaran fueran acogidos y les ofrecieran seguridad y protección, cambiarían de opinión acerca de su destino. Además, los esfuerzos para “distribuir la carga” y reubicar a las personas por la UE

sólo serían una solución si todos los Estados miembro ofrecieran la misma protección.

El principio de subsidiaridad de la UE dice que hay tres criterios para determinar qué nivel de intervención es el recomendable:

- ¿Dispone la acción de aspectos transnacionales que no pueden ser resueltos por los Estados miembro?
- ¿Sería la acción nacional, o la ausencia de acción, contraria a los requisitos del Tratado?
- ¿Tiene la acción a nivel europeo claras ventajas?

La insistencia de los líderes europeos en que la “crisis de migrantes” es un problema europeo que exige una solución europea que podría partir de la predeterminación de que una Europa sin fronteras exige un enfoque a nivel europeo en lugar de uno nacional o local. No se basaría en una evaluación cuidadosa de si las políticas nacionales o acuerdos bilaterales podrían abordar los problemas o si buscar un enfoque a nivel europeo es, de hecho, crear barreras a una gestión efectiva de esta situación.

Lógicamente, la migración tiene aspectos transnacionales. Entre ellos el más obvio sería el simple hecho de que ciudadanos de un tercer país (es decir, que no pertenecen a la UE) crucen distintas fronteras de los Estados miembro de la UE para llegar a su destino, ya sea en busca de asilo o de trabajo irregular. ¿Podrían los Estados miembro resolver esos aspectos transnacionales? La tendencia constante hacia una solución europea sugiere que los Estados miembro no creen que puedan resolverlo solos, a pesar de que las condiciones imprescindibles para una solución europea no se hayan dado durante las últimas dos décadas y no parezca que vayan a aparecer ahora. Siendo realistas, está claro que ni siquiera se han dado las condiciones para llegar a un acuerdo para una acción conjunta a nivel europeo con respecto al asilo, dejando de lado cómo se implementarían esas ventajas, de tener lugar.

Si se dieran elementos básicos como, en general, voluntad política y, más directamente, una reevaluación de la soberanía para que no fuera tan importante qué país decidiera quién va a poder cruzar unas fronteras concretas o a quién se le va a permitir quedarse, tal vez encontraríamos una solución a nivel europeo. Pero puede que la insistencia en que la solución debe ser europea sea la barrera más importante para que los Estados miembro y sus vecinos alcancen sencillos acuerdos bilaterales o multilaterales acerca

del control fronterizo, y para la mayoría de las políticas de protección humanitaria que solicitan los mismos políticos que promulgan constantemente normas draconianas.

El acuerdo para conseguir un Sistema Europeo Común de Asilo forma parte del Tratado así que, hasta cierto punto, las acciones nacionales irían en contra de sus requisitos: pero en ausencia de un SECA, todos los Estados miembro disponen de sus propias políticas y sistemas de asilo, dentro del marco de los estándares mínimos.

Parece muy poco probable un acuerdo a nivel europeo para gestionar la envergadura actual de los solicitantes de asilo y las corrientes irregulares, en parte porque no disponemos de los mecanismos para elevar el asilo y la migración al nivel europeo en términos de una implementación real a escala completa. Tampoco existe un liderazgo que pueda guiar a los Estados miembro a través de la actual crisis en la que además se carece de una ética de protección a nivel europeo, y con unos Estados miembro con distintas necesidades con respecto a la inmigración en función de su situación demográfica y socioeconómica.

El Ministro de Asuntos Exteriores francés, Laurent Fabius, ha declarado acerca de la valla levantada por Hungría para mantener fuera a los inmigrantes que “Europa tiene unos valores y esos valores no se están respetando si se ponen alambradas”¹. Una solución a la crisis migratoria respetuosa con esos valores sería aquella en la que cada Estado miembro promulgara políticas a corto o largo plazo acerca del asilo, la protección, el reasentamiento, la gestión de la migración irregular o el procesamiento de los traficantes y contrabandistas. Unas veces actuarían de forma unilateral para abordar sus necesidades y otras, de forma bilateral por lo que dichos acuerdos reforzarían la protección, la capacidad de acogida y abordarían la crisis humanitaria. Este paso sería más útil que seguir insistiendo en un acuerdo a nivel europeo mientras miles de personas sufren.

Joanne van Selm jvanselm@gmail.com
Asesora

1. www.euronews.com/2015/08/30/french-foreign-minister-laurent-fabius-slams-hungary-s-migrant-fence/ <http://tinyurl.com/Fabius-on-Hungary-s-fence>

La protección social: ¿una cuarta solución duradera?

Carolina Montenegro

Aunque el número de solicitantes de asilo y refugiados en Europa y América Latina es muy diferente, Brasil y Ecuador están implementando una solución que podría marcar la pauta a la Unión Europea sobre cómo repartir la responsabilidad dentro de un mismo bloque regional.

Un proyecto piloto llamado “Movilidad Regional e Inserción Socioeconómica de Refugiados” se propuso en 2014 como parte de la Declaración de Brasil y de su Plan de Acción¹. En la práctica consiste en un proyecto para traer a Brasil a refugiados colombianos que se encuentran en Ecuador. Durante un período de dos años, 200 personas vendrían a trabajar a Paraná, en el sur de Brasil, con contratos de empleo garantizados por el Gobierno brasileño. Aparte de sus salarios, ACNUR garantizaría una asistencia financiera extra durante un breve período de tres meses a las familias colombianas (de 1 a 5 personas) que vivieran en Ecuador y que tuvieran al menos un miembro en edad laboral (de 18 a 45 años). Mediante alianzas con actores locales privados se detectaron empleos en el sector servicios, en la construcción, en la industria agrícola, textil y en supermercados.

El Gobierno brasileño reconocería a estas familias como refugiadas y les garantizaría su protección aunque también podrían solicitar la residencia en el país porque desde 2013 Brasil y Ecuador forman parte del acuerdo sobre exención de visas entre los Estados partes del MERCOSUR, por el que los residentes en los países miembros del bloque regional² tienen derecho a la residencia en cualquiera de los países firmantes sin tener que justificar su condición migratoria.

Este proyecto piloto consiste, sobre todo, en la movilidad laboral y extiende claramente la protección a los refugiados más allá del nivel legal hasta incluir la protección social. Al principio, el proyecto piloto se enmarcaba como una cuarta solución pero pronto se empezó a conocer como una modalidad especial de reasentamiento. Su diferencia respecto al

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa



ACNUR/M.H. Verney

Refugiados colombianos llegando a Chical, Ecuador.

reasentamiento tradicional residiría en que sus beneficiarios serían emprendedores o personas con disponibilidad para trabajar y no colectivos vulnerables o personas cuya seguridad se encontrara amenazada.

Pero también puede establecer una pauta como un innovador añadido a las tres soluciones duraderas tradicionales consistentes en la integración local, la repatriación y el reasentamiento. Estas tres soluciones reciben cada vez más críticas debido a que nunca se había producido tal cantidad de crisis de refugiados, tanto nuevas como prolongadas. Los niveles de repatriación se encuentran bajo mínimos, las crisis financieras están perjudicando a los esfuerzos de integración y el reasentamiento sólo cuenta con el apoyo de un reducido y limitado número de países de acogida.

El Gobierno brasileño propuso inicialmente un proyecto piloto y en diciembre de 2014 se presentó al Gobierno de Ecuador un acuerdo bilateral. En un principio se esperaba que la implementación del programa tuviera lugar en octubre de 2015 pero aún sigue pendiente de aceptación por parte de Ecuador. Está teniendo lugar un importante debate jurídico sobre si los refugiados colombianos de Ecuador deberían o no mantener su condición de refugiados tanto en Brasil como en Ecuador durante los tres primeros meses de adaptación, donde los argumentos se centran en la garantía de

protección en caso de que los refugiados no se adapten a la vida en Brasil y quieran regresar a Ecuador.

Aunque replicar un programa piloto de movilidad laboral como este en otras regiones del mundo requeriría de una adaptación a la idiosincrasia de cada región, al fin y al cabo se trata de una iniciativa que propone mejorar la coordinación de los mecanismos de asilo regionales a través de la protección social. Aunque tradicionalmente la protección para los refugiados giraba en torno a la interpretación legal, se está abordando cada vez más bajo la perspectiva de la protección social³

mediante, entre otras, unas políticas de bienestar social que afectan al mercado laboral, a los seguros sociales y la asistencia social. Esto supone el reconocimiento tácito de que los refugiados que se enfrentan a la persecución no sólo necesitan protección mediante documentos y derechos sino también con el acceso al mercado laboral, a los alimentos y a los servicios sociales. Este tipo de proyecto de movilidad laboral puede ayudar a llamar la atención sobre el efecto del influjo regional de los refugiados, especialmente donde los países pequeños o pobres son los primeros y principales afectados: Italia y Grecia, sin ir más lejos.

Carolina Montenegro carolmontcastro@gmail.com
Periodista que escribe sobre derechos humanos y cuestiones humanitarias.

1. <http://www.acnur.org/cartagena30/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil/>
2. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.
3. Véase la definición del Banco Mundial: políticas y programas diseñados para reducir la pobreza y la vulnerabilidad promoviendo mercados laborales eficientes que reduzcan la exposición de las personas a los riesgos y que promuevan su capacidad de gestionar riesgos económicos y sociales como el desempleo, la exclusión, la enfermedad, la discapacidad o el envejecimiento. Banco Mundial (2001) *Social protection sector strategy: from safety net to springboard* [Estrategia del sector de la protección social: de la red de seguridad al trampolín], Washington, D.C.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2001/01/828354/social-protection-sector-strategy-safety-net-springboard>

En busca de la ecuanimidad en las responsabilidades compartidas

Philippe De Bruycker y Evangelia (Lilian) Tsourdi

El ciclo de desconfianza entre los Estados miembro de la UE que evita la solidaridad sólo puede romperse si la responsabilidad se evalúa de forma ecuaníme y basándose en indicadores objetivos.

El sistema de asilo de la Unión Europea (UE) adolece de muchos factores que frenan su desarrollo. En primer lugar, el mecanismo de determinación de la responsabilidad (el sistema de Dublín) no consigue repartir la responsabilidad de forma ecuaníme entre los Estados miembro y, además, obvia muchas de las realidades a las que se enfrentan aquellos que buscan protección así como sus preferencias o sus lazos con Estados miembros específicos.

Nunca se ha debatido objetivamente cual es la “proporción justa” de responsabilidad, lo que desincentiva a los Estados miembro a la hora de implementar las obligaciones que han asumido a nivel legislativo. Los diferentes niveles de desarrollo económico de los Estados miembro y de inversión en la recepción de solicitantes de asilo y en los sistemas para procesar sus solicitudes han dado lugar a condiciones muy divergentes, pese a que existen diferencias entre las tasas de reconocimiento entre los Estados miembro de la UE. Tampoco se tiene en cuenta, por ejemplo, la inversión de algunos Estados miembros fronterizos en el control de las fronteras externas de la UE y en salvar vidas en el mar.

El principio de solidaridad y de reparto ecuaníme de la responsabilidad está claramente estipulado en los tratados de la UE, pero hasta hace poco, sus instituciones evitaban comprometerse con la cuestión en diferentes declaraciones políticas y, en su lugar, adoptaban un enfoque múltiple con medidas muy diversas con las que llevar a la práctica la solidaridad. La mayoría de esas medidas eran de naturaleza operativa, técnica o financiera, lo que supone una solidaridad real entre los Estados miembro extremadamente limitada.

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo –un organismo especializado de la UE encargado de coordinar la cooperación operativa entre los Estados miembro– desempeñaría un papel importante a la hora de conseguir una mayor solidaridad. Para que esto se convierta en realidad, su financiación y sus recursos deberían ser parejos a la ambición y expectativas que

se le otorguen. Al mismo tiempo, se debería reforzar su mandato para asegurarse de que este organismo aumente su capacidad operativa.

Solidaridad entre Estados miembro de la UE

Dado que nunca ha habido una evaluación objetiva del reparto de la responsabilidad, no se podrá corroborar cuando un Estado miembro apele a la solidaridad porque esté “saturado” y los demás Estados miembro sospechen que no quiere acatar su responsabilidad. Una evaluación objetiva de la capacidad de asilo de cada uno de los Estados miembro permitiría distinguir claramente la “incapacidad” de cada uno para cumplir con sus obligaciones de la “falta de voluntad”, lo que resolvería además las tensiones que se producen cuando hay que repartir responsabilidades.

En su búsqueda de un sistema solidario, los Estados miembro deberían establecer una forma de evaluar su parte de responsabilidad basándose en unos indicadores objetivos. Un marco aceptado por todos haría que se pudieran llevar a cabo unas evaluaciones objetivas de las convocatorias de solidaridad y se revelaría también hasta qué punto los Estados miembro están actuando por debajo de sus posibilidades y deberían, por tanto, invertir más en crear sistemas en términos de recursos humanos y financieros.

Por último, el traspaso de solicitantes de asilo o personas protegidas entre países de la UE (lo que en la jerga de la Unión Europea se llama “reubicación”) debería practicarse más. Las recientes iniciativas para los planes de reubicación temporal de Grecia e Italia como una medida excepcional dentro del sistema de Dublín suponen un progreso decisivo a la hora de poner por primera vez al frente del debate político la cuestión del reparto ecuaníme de la responsabilidad. Sin embargo, tienen algunos fallos.

En primer lugar, el número de solicitantes de asilo pendientes de ser reubicados es el resultado de una elección política arbitraria en lugar de ser el resultado de una evaluación

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

objetiva del número de personas que deberían reubicarse en función de un reparto ecuánime de las responsabilidades. El hecho de que los mecanismos sean fijos y tengan un número tope de personas a reubicar en vez de ser flexibles significa que no serán capaces de responder a los cambios o variaciones en los flujos de personas.

En segundo lugar, la decisión sobre la reubicación se impone a los solicitantes de asilo sin tener en cuenta sus preferencias. Su naturaleza excepcional, más que permanente, produce los mismos desincentivos para una implementación efectiva que se observaron en el trabajo ordinario del sistema de Dublín. Estos factores menoscaban de forma significativa los mecanismos que la UE y sus Estados miembro

han intentado poner en marcha con bastantes dificultades desde finales de septiembre de 2015.

Philippe De Bruycker debruyck@ulb.ac.be
Profesor del Centro de Política Migratoria del Instituto Universitario Europeo
www.migrationpolicycentre.eu y del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas <http://odysseus-network.eu>

Evangelia (Lilian) Tsourdi liliantsourdi@gmail.com
Investigadora adjunta del Centro de Política Migratoria del Instituto Universitario Europeo
www.migrationpolicycentre.eu y de la Universidad Católica de Lovaina.

www.uclouvain.be/cedie.html

Voluntarios y solicitantes de asilo

Serhat Karakayali y J. Olaf Kleist

La gente de las comunidades donde han llegado solicitantes de asilo y refugiados les ofrece diversas formas de apoyo ya que los Estados no les han provisto ni siquiera de lo esencial.

Con el aumento de la cifra de solicitantes de asilo que están llegando a las costas europeas en los últimos años, las instalaciones dedicadas a la recepción y tramitación de procedimientos –especialmente en los primeros países de llegada– a menudo están saturadas. Los solicitantes de asilo se encuentran con infraestructuras insuficientes para su recepción e integración, lo que muchas veces provoca una migración secundaria. Durante años, en las calles de Atenas y en las islas de Lampedusa y Sicilia, en la estación de tren de Milán y en la “Jungla” de Calais, a menudo han tenido que gestionarse ellos mismos.

La percepción a nivel público y político era que las políticas migratorias de esos países, el Sistema Europeo Común de Asilo y el Acuerdo de Dublín habían fracasado. Bruselas, Estrasburgo y muchas capitales no se enfocaban en la situación a nivel local sino en normas y principios para restablecer un sistema de asilo ordenado, lo que obligaba a los países a acatar las normativas existentes o a crear un nuevo sistema.

Mientras tanto, los habitantes de Sicilia ayudaban a continuar su viaje a los solicitantes de asilo dándoles indicaciones, comprándoles billetes de tren o incluso llevándoles en sus vehículos particulares. Los voluntarios que se encontraban en zonas de tránsito conflictivas

como Milán, Atenas y Calais ayudaban distribuyendo ropa y alimentos y ofreciendo asesoramiento jurídico o asistencia médica.

Estas colaboraciones por parte de los voluntarios –ciudadanos y no ciudadanos por igual– se produjo en las sombras; los beneficiarios eran, después de todo, considerados básicamente migrantes irregulares. Los habitantes de estos lugares que son testigos de la desesperación y las necesidades de los solicitantes de asilo en sus comunidades se unen cada vez más a los activistas tradicionales. Hubo un caso en particular en el que los solicitantes de asilo y refugiados fueron distribuidos por localidades que no habían recibido contingentes antes y que disponían de pocas infraestructuras y recursos más allá del alojamiento disponible. Sus habitantes se acercaban a donar productos básicos pero también a conocer a los nuevos residentes. Por tanto, los voluntarios se convirtieron sin querer en una fuerza integradora.

Asumir los deberes del Estado

La colaboración de los habitantes de la localidad con los solicitantes de asilo en los barrios se convirtió en un fenómeno muy extendido en Alemania, en cuanto a que un mayor número de solicitantes de asilo significaba



La voluntaria británica Katie Griggs celebra sesiones semanales de ciclismo en el centro de Berlín, donde los solicitantes de asilo sirios pueden aprender a montar en bicicleta. Pero estas reuniones no son sólo de ciclismo; tanto para los solicitantes de asilo como para los voluntarios, se trata también de forjar relaciones y amistades duraderas.

que había que encontrar alojamiento para ellos en nuevas ubicaciones, a veces remotas. Las organizaciones que trabajan con refugiados en Alemania estimaron un incremento medio del 70% del interés en realizar voluntariado para los refugiados durante un período de tres años y más de un tercio de los voluntarios funcionaban a través de colectivos e iniciativas organizadas por ellos mismos más que por las ONG establecidas¹. Esto es distinto a cualquier otro voluntariado. Según muestra nuestro estudio, los voluntarios con refugiados son, predominantemente, mujeres en la veintena o de más de sesenta años y frecuentemente con un trasfondo migrante y no religioso con respecto a la media de la sociedad. Para ellas su compromiso no consiste en el voluntariado en sí sino en ayudar específicamente a los refugiados. Lo que documentamos en nuestro estudio fue el movimiento generalizado de voluntariado para los refugiados que se estaba estableciendo en la sociedad.

En verano de 2015, miles de personas se unieron en las ciudades para ayudar a los solicitantes de asilo ya que los organismos burocráticos eran incapaces de censar, alojar y alimentar a los recién llegados. Las principales

tareas de los voluntarios habrían consistido en facilitar las visitas y la comunicación con los funcionarios, traducir y darles clases de idiomas, asesorarles y darles apoyo para que se integrasen. Pero los voluntarios pasaron entonces a donar y distribuir alimentos, ropa y otros productos básicos. La solidaridad y la hospitalidad que la gente ofreció aportaron una dimensión de bienvenida a la recepción de los refugiados que las instituciones estatales no podían ofrecer. Por un lado se trataba de ayudar a los refugiados y por otro suponía relevar al Estado de sus funciones principales; al final los voluntarios tomaban el testigo cuando la burocracia fallaba. A veces las instituciones estatales delegaban intencionadamente en los voluntarios.

Los críticos han advertido de políticas neoliberales para externalizar y delegar en los voluntarios las obligaciones estatales para con los refugiados. A la larga, habrá que definir con mayor precisión su papel. Es importante que éstos no sustituyan al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones sino que participen en la acogida de refugiados en su nueva sociedad. Con sus acciones están creando una sociedad civil abierta y

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

que acepta a nuevos miembros. De hecho, muchas de las tareas que los voluntarios realizan cubren elementos esenciales de los procesos de integración de los refugiados.

En 2015, la colaboración civil con los refugiados se había extendido por toda Europa. Los europeos han sido solidarios con los refugiados sin tener en cuenta las fronteras nacionales de un modo que los políticos europeos no han hecho desde hace mucho tiempo. El reto que surge a raíz de este activismo de base es cómo prolongar la solidaridad demostrada más allá de la situación de emergencia que han creado las políticas “arriba-abajo” fallidas. Muchos voluntarios señalan que el apoyo ad hoc que ofrecen adolece de una organización ineficiente. Habría que establecer estructuras efectivas y sostenibles para los voluntarios. Las ONG y empresas pueden aportar experiencia y conocimientos no sólo para reforzar y aumentar las capacidades y la efectividad del voluntariado sino también para adecuarse a las expectativas de todos los implicados.

La Unión Europea podría beneficiarse del movimiento voluntario tanto como los

refugiados. Debería financiar las estructuras organizativas pero sin tomar el control de la participación de la sociedad civil. Los Gobiernos llevan mucho tiempo subestimando el amplio potencial de recepción, integración y protección de los refugiados en la sociedad europea. Los Estados europeos deberían seguir el ejemplo de los voluntarios y orientar las políticas para los refugiados hacia las necesidades de los solicitantes de asilo con el fin de hacer posible una sociedad europea “de acogida”.

Serhat Karakayali serhat.karakayali@hu-berlin.de
Investigador, Instituto Berlínés de Investigación sobre Migración e Integración, Universidad Humboldt de Berlín www.hu-berlin.de/en?set_language=en

J. Olaf Kleist j.olaf.kleist@outlook.com
Investigador adjunto, Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk

1. De una encuesta a más de 460 voluntarios y más de 70 organizaciones. Karakayali S. and Kleist J. O. (2015) EFA-Studie: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland, 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014. Berliner Institute für empirische Integrations- und Migrationsforschung, Humboldt-Universität zu Berlin www.bim.hu-berlin.de/media/2015-05-16_EFA-Forschungsbericht_Endfassung.pdf

Una política de acogida en la Alemania del Este postsocialista

Anna Steigemann, Frank Eckardt, y Franziska Werner

Los países del este de Europa parecen estar menos dispuestos a aceptar a los refugiados que otros países europeos. Su experiencia con respecto a la diversidad étnica y cultural es poco profunda y todavía hay que desarrollar una acogida sincera.

Las ciudades de la antigua Alemania del Este necesitan adaptarse para alojar a los refugiados del plan de distribución nacional. En Alemania del Este conviven distintas posturas, desde los que están muy a la defensiva y los que tienen una actitud muy abierta. Solo el estado de Turingia mantiene un enfoque manifiestamente cosmopolita y liberal, cuya “política de acogida” ha tenido una gran repercusión mediática.

En Turingia, como en la mayor parte de Alemania del Este, existe desde hace mucho tiempo un gran nivel de xenofobia. Las “políticas de acogida” introducidas por el nuevo Gobierno estatal a finales de 2014 pretendían, sin embargo, crear un revulsivo en la actitud general hacia los refugiados. El

nuevo Ministerio de Migración adoptó un principio de vivienda descentralizada al acoger a los refugiados para permitirles que pudieran mudarse a sus propios pisos lo antes posible.

Aunque estas políticas del Gobierno han hecho la vida más fácil a muchos refugiados, lo más importante es que la mayoría de los Ministerios han adoptado un discurso de acogida para pedir a la población local una mayor comprensión y que rechacen la reticencia xenófoba a acoger refugiados. Muy diferente de los políticos de la vecina Sajonia que suelen emplear un lenguaje con cierta complicidad hacia las protestas en contra de que se aloje allí a los refugiados y que piden más repatriaciones forzadas. A pesar de que los niveles de xenofobia siguen

siendo altos, las nuevas “políticas de acogida” de Turingia dieron pie a innovadoras formas de comunicación a nivel local y regional.

Mühlhausen

La ciudad de Mühlhausen se encuentra en un distrito poco poblado de Turingia. Se han abierto dos “alojamientos colectivos” (más concretamente, campos de refugiados) en pequeños pueblos a aproximadamente 20 km de la ciudad. El transporte público apenas conecta los campos con la ciudad, en la que también reside un reducido número de refugiados. El Gobierno propuso utilizar antiguos barracones militares en Mühlhausen para crear un campo temporal para 1 000 refugiados y un campo a largo plazo para albergar a otros 1 000 refugiados en apartamentos individuales o en “alojamientos colectivos”. Después de que se hicieran públicos estos planes, los vecinos de los barracones organizaron una protesta contra la apertura del centro de recepción para esos campos.

El Comisionado del Distrito, que es el primer responsable del alojamiento para los refugiados, reaccionó estableciendo una “mesa redonda” de todas las personas afectadas con los refugiados. Pidió a los ciudadanos más mayores de la comunidad eclesialista local que organizaran esta mesa redonda porque gozaban de gran respeto en la ciudad y tenían mucha experiencia tratando con personas de diferentes raíces étnicas debido a su trabajo comunitario. Después de tres reuniones, la mesa redonda se fue convirtiendo de forma gradual en un lugar de reflexión acerca de las experiencias –y las quejas– y fue cada vez menos una institución organizativa o administrativa. Los habitantes de Mühlhausen disponen ahora de un foro para expresar estas experiencias y para buscar una mayor comprensión y apoyo para el largo proceso de adaptación mutua, que todavía se encuentra en una fase muy inicial.

Meiningen

En Meiningen, una ciudad apartada y algo marginada que ha perdido muchos habitantes en las últimas décadas, el alojamiento para los refugiados se concentró principalmente en Jerusalem, un barrio de edificios altos del periodo de preunificación en las afueras de la ciudad que forma parte de una zona con altas tasas de desempleo y pobreza por encima de la media. Está claramente estigmatizado y recibe una gran cobertura de los medios de comunicación siempre que se llama la atención

sobre las indeseables condiciones de vida en los asentamientos en edificios de pisos de la época de la preunificación. Se han producido roces entre los habitantes establecidos –la mayoría de ellos ancianos– y los refugiados recién llegados, además de algunos indicios de reacciones xenófobas. Parece que las autoridades temen que los estereotipos que ya existen acerca del barrio se refuercen y quieren evitar cualquier otra mala prensa. El discurso político oficial sobre la recepción de refugiados ha sido parte de la “cultura de acogida” y el comisionado responsable estableció cuatro grupos de trabajo para abordar las distintas cuestiones. En estos grupos de trabajo participaron principalmente expertos de la administración local por lo que la integración de la sociedad civil es escasa. Sin embargo, los ciudadanos también se han vuelto activos a través del compromiso de los dos trabajadores sociales que trabajan de forma permanente en Jerusalem. Dado que ya estaban sobrecargados con el cuidado de los residentes más mayores de la zona, a los trabajadores sociales les quedaba poco margen de maniobra para desempeñar un trabajo social enfocado a las necesidades de los refugiados y a su integración en el barrio. La labor voluntaria de la sociedad civil se centró, por tanto, en ese trabajo social y ha dado lugar a numerosas ofertas de asistencia a los refugiados.

El nuevo discurso introducido en la “acogida” en Turingia es solo el primer paso para promover un tono más amistoso hacia los refugiados y migrantes, y también para acoger la diversidad cultural y mostrar solidaridad. Conviene recordar que estos desarrollos han aparecido hace muy poco, así como el duro trabajo que aún es necesario y los inevitables choques que se producirán antes de que la solidaridad se convierta en una realidad. Para los refugiados, la aceptación requerirá que la palabra “bienvenidos” se use durante mucho tiempo.

Anna Steigemann

anna.marie.steigemann@uni-weimar.de

Investigadora adjunta, Universidad Bauhaus Weimar, Alemania

Frank Eckardt frank.eckardt@uni-weimar.de

Profesor de Ciencias Sociales y Estudios Urbanos, Universidad Bauhaus Weimar, Alemania

Franziska Werner franziska.werner@uni-weimar.de

Investigadora adjunta, Universidad Bauhaus Weimar, Alemania

www.uni-weimar.de/de/architektur-und-urbanist/

La terminología migratoria es importante

Paola Pace y Kristi Severance

No emplear la terminología correcta tiene otras consecuencias más allá de las semánticas. Hay que esforzarse más en educar a las personas —especialmente a aquellas cuyas palabras van a tener una gran repercusión— en el uso correcto de la terminología relacionada con la migración.

Los esfuerzos que se están llevando a cabo a día de hoy para debatir y abordar la “crisis migratoria” en Europa están marcados por las polémicas, alimentadas en parte por la terminología imprecisa y en ocasiones incendiaria que se utiliza para describir a los migrantes y con la que se corre el riesgo de contribuir a mermar sus derechos.

Se debería revisar el uso del propio término “crisis”, que se ha empleado de forma rutinaria para describir la migración a Europa en el transcurso de 2015. Otros países, muchos con menos recursos que Europa, llevan enfrentándose a versiones peores de esta corriente migratoria desde hace algún tiempo. Turquía, con una población de 76 millones, estaba acogiendo a mediados de noviembre de 2015 a 2 181 293 millones de sirios, lo que constituía una ratio de 1 sirio por cada 35 turcos. En Jordania, la ratio de sirios por cada jordano era de aproximadamente 1 de cada 10; y en el Líbano, la ratio es de 1 de cada 5. Es importante mantener una perspectiva sobre la escala de la “crisis” en Europa.

Legal e ilegal

El debate sobre la terminología no es sólo una cuestión de corrección política, como suele retratarse, sino que tiene implicaciones reales para los migrantes. Mucha gente, como parte del público en general, periodistas y funcionarios del Gobierno, reducen a todo el conjunto de los migrantes a dos únicas categorías: los “legales” y los “ilegales”. Esta dicotomía es falsa por diversas razones.

La gente no puede ser ilegal, sólo pueden serlo sus actos. Además, la palabra “ilegal” implica una conclusión jurídica, sin conceder a cada migrante a título individual la posibilidad de poder defender su caso. En el ámbito del Derecho penal, si a alguien se le acusa de un acto ilícito resulta inapropiado que cualquiera —incluidos, o tal vez especialmente, los periodistas y políticos que hablan en público— se refieran a ese individuo como a un “delincuente” antes de que se le haya declarado culpable. Esto se debe a que se busca salvaguardar la presunción de inocencia. Pero

en el contexto migratorio las figuras públicas emplean de forma ordinaria el término “ilegal”, que sigue apareciendo en publicaciones de prensa al respecto y en fallos de tribunales.

El término “ilegal” referido a la carencia de un estatus válido se utiliza a menudo para describir a los migrantes que entran en un territorio de forma clandestina. Sin embargo, se usa desproporcionadamente para criticar a un colectivo que sólo constituye una parte de todos los migrantes que no disponen de un estatus válido. En todo el mundo, la mayor categoría de migrantes sin un estatus válido corresponde a la de aquellos que entraron en un país de forma legal y se quedaron más tiempo del que les permitía su período de admisión autorizado. Estas personas que se han quedado más tiempo constituyen el grueso de lo que se conoce como población migrante “ilegal”.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes ha destacado que la entrada de forma irregular a un territorio sólo debería constituir un delito administrativo y no penal. La Organización Internacional para las Migraciones y otras organizaciones internacionales llevan tiempo promoviendo el uso del término “irregular” en vez de “ilegal”, de acuerdo con una recomendación de la Asamblea General de las Naciones Unidas realizada en 1975¹.

El tráfico y la trata

Es mejor considerar al tráfico y a la trata como dos delitos diferentes. Diferenciarlos sigue siendo un reto tanto para los periodistas como para los políticos. Es importante distinguirlos porque las víctimas de la trata tienen derecho a una serie especial de medidas de protección de acuerdo con el Derecho internacional y europeo, pero no podrán acceder a ellas si no se les identifica correctamente. La trata exige que exista la intención de explotar a la víctima por medio de la fuerza, de otras formas de coacción, fraude o engaño, y no implica necesariamente que se haya cruzado una frontera de forma legal o ilegal².

Por su parte, el tráfico es un delito definido como el acto de proporcionar, a cambio de



ACNUR/Kitty McKinsey

Dos hombres afganos que esperan para reunirse con los contrabandistas pasean por los terrenos de una fábrica de ladrillos en Serbia donde decenas de personas esperan la oportunidad de cruzar la frontera con Hungría.

beneficios económicos o materiales de otra clase, la entrada ilegal de una persona a un Estado del que dicha persona no es ciudadana nacional o residente; en otras palabras: siempre implica el cruce ilegal de una frontera³.

La única forma de garantizar que se identifica adecuadamente cualquier tipo de protección o servicios a los que un migrante tenga derecho es evaluando individualmente la situación del migrante para determinar si se ha producido un caso de trata o de tráfico de personas. Pero en cualquier caso son los perpetradores quienes cometen el delito, no los migrantes.

Refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes

Puede que los políticos no estén de acuerdo acerca de la logística para proteger a los refugiados pero rara vez discuten el hecho de que tienen derecho a recibir protección. En otras palabras, se les percibe como migrantes “buenos” cuyo derecho a la protección está claramente establecido por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. Pero puede que los políticos, la prensa y el público en general vean con escepticismo a los solicitantes de asilo. Esto se debe en parte a que el término “solicitante de asilo” no se entiende bien. El “asilo” tiene una definición jurídica específica y no todos los migrantes que lo solicitan cumplen los requisitos para obtenerlo. Sin embargo, el fallo sobre una solicitud de asilo está separada del derecho del migrante a solicitarlo. Ese

derecho existe con independencia de que el asilo se le llegue a conceder.

Se tiende a categorizar al resto de migrantes como “migrantes económicos” y a retratarlos como migrantes “malos” motivados únicamente por el interés propio. El término “migrante económico” no existe desde el punto de vista jurídico. Los que sí se recogen en los tratados internacionales, como es el caso de “trabajadores migratorios”, son más apropiados porque la tan difundida e imprecisa categorización de “migrante económico” no reconoce las circunstancias particulares de cada migrante, que pueden incluir múltiples motivaciones. El peligro de usar este término es que se puede hacer presuponer que esos migrantes nunca tendrán derecho a ningún

estatus regularizado y, por tanto, se les puede denegar inmediatamente la entrada o deportar. Existen circunstancias en las que un migrante que no sea ni refugiado ni solicitante de asilo puede tener base jurídica para una estancia regularizada en un país de recepción. En cualquier caso, todos los migrantes tienen derechos que deben respetarse.

Es importante que el discurso público entienda estas distinciones para poder encontrar soluciones razonables y respetuosas. La terminología puede desempeñar un papel importante a la hora de dar forma al debate sobre una gestión efectiva de la migración.

Paola Pace ppace@iom.int

Coordinadora de Promoción de la Salud en África Oriental, Organización Internacional para las Migraciones, Kenia www.iom.int

Kristi Severance migratitute@gmail.com

Consultora independiente

1. Asamblea General, Medidas para mejorar la situación y garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad de todos los trabajadores migratorios, 3449, 2433^a, reunión plenaria, 9 de diciembre de 1975.

www.worldlii.org/int/other/UNGARsn/1975/87.pdf

2. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/tocebook.pdf

3. Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1306

Los solicitantes de asilo ucranianos y la paradoja de la inmigración polaca

Marta Szczepanik y Ewelina Tylec

La tasa de reconocimiento de solicitantes de asilo ucranianos en Polonia sigue estando en un nivel extremadamente bajo. El concepto de “alternativa de huida interna” es la base jurídica para rechazar muchas solicitudes de asilo.

En 2014 el número total de solicitudes de asilo en Polonia por parte de ciudadanos de todos los países sobrepasó las 8 000¹. En comparación con las 428 000 en Hungría o con las 646 000 en Italia (otros dos Estados situados en las fronteras externas de la UE) las estadísticas polacas son sorprendentemente bajas, especialmente teniendo en cuenta que incluyen el período que siguió al estallido del conflicto en Ucrania.

Aunque la mayoría de los refugiados que huyen del conflicto militar en Ucrania han buscado asilo en Rusia, un número mucho menor solicitó protección internacional en la UE, incluyendo Polonia. El número de solicitantes de asilo ucranianos en Polonia aumentó significativamente en comparación con los años anteriores pero sigue siendo menor en cifras absolutas: 46 solicitudes en 2013; 2 253 en 2014 y 2 061 a mediados de noviembre de 2015². Sin embargo, la tasa de reconocimiento es extremadamente baja, como ya lo era en 2014 en la mayoría de los demás países en los que los ucranianos buscaron refugio: Alemania concedió 20 condiciones de refugiado o de protección subsidiaria de 2 705 solicitudes; Italia, 45 condiciones de refugiado o de protección subsidiaria de 2 080 solicitudes; Suecia otorgó 10 condiciones de refugiado de 1 320 solicitudes; y Francia, 30 condiciones de refugiado de 1 425 solicitudes. Resulta interesante ver que la República Checa recibió 515 solicitudes y concedió la condición de refugiado o de protección subsidiaria en 145 casos.

Hasta el 15 de noviembre de 2015, solo a dos personas se les había concedido en Polonia la condición de refugiadas, y solo a 24 la protección subsidiaria, lo que podría disuadir a parte de los ucranianos de buscar asilo en Polonia. Al mismo tiempo, el número de ucranianos que se encuentran en proceso de legalizar su residencia en Polonia casi se ha duplicado con respecto al número de solicitudes y al de resoluciones positivas.

El problema es que Polonia, aunque acepta a estudiantes y migrantes económicos ucranianos, no admite a sus refugiados aunque procedan del este de Ucrania, que ha sido destruido por la guerra. Al principio del conflicto en Ucrania, la élite política polaca manifestó públicamente su apoyo a los posibles solicitantes de asilo de este país que llegaran a territorio polaco. Pero su enfoque consistiría en limitar las corrientes de solicitantes de asilo y que el proceso de legalización de la residencia fuese muy accesible. Sin embargo, muchos ucranianos desconocen esa información y siguen solicitando asilo. Esto suele dejarles en una situación jurídica complicada ya que no pueden trabajar en Polonia y si les deniegan su solicitud son obligados a abandonar el país.

La paradoja jurídica

La razón de la baja tasa de reconocimiento de asilo para los ucranianos es la aplicación del concepto de “alternativa de huida interna” por parte de las autoridades polacas. Aunque la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 no se refieren a este concepto de forma expresa, se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo en las prácticas y en la legislación estatal. Sí que existe, por ejemplo, en el Artículo 8 del texto refundido de la Directiva de la Unión Europea sobre los requisitos para el reconocimiento del estatuto de refugiado de 2011, que introdujo el que la posibilidad de asegurarse la protección en otro lugar dentro de su propio país se tuviera en cuenta a la hora de evaluar una solicitud de protección internacional. La práctica a este respecto difiere mucho incluso entre los Estados miembro de la UE.

Según la legislación polaca³, un solicitante de asilo tiene que demostrar que no tiene posibilidad alguna de reubicarse y establecerse en otra parte de su país de origen. Este concepto se aplica a los solicitantes de asilo ucranianos, la mayoría de los cuales proceden de las zonas del Este tomadas por los rebeldes y tienen la posibilidad (al

menos en teoría) de reasentarse en las partes occidentales del país, por lo que les resulta casi imposible conseguir protección en Polonia.

Como estipulan las Directrices de Protección Internacional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados⁴, la “alternativa de huida interna” no es un principio autónomo ni una prueba independiente que permita la determinación de la condición de refugiado, por lo que debería considerarse solo como parte de un enfoque global dentro de la decisión acerca de si proveer de protección internacional. Sin embargo la “alternativa de huida interna” en Polonia parece ser un factor clave para decidir acerca de la protección internacional de los solicitantes de asilo ucranianos.

Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁵, para poder aplicar la “alternativa de huida interna” deberían darse las siguientes garantías específicas: la persona debe poder viajar a la zona en cuestión, ser admitida allí y establecerse. Según esto, la política aplicada por un Estado receptor no debería posibilitar que una persona sea expulsada y acabe en una parte de su país de origen en la que pudiera ser maltratada. Los informes internacionales y los informes in situ señalan que la situación a la que los desplazados internos se enfrentan en Ucrania es extremadamente difícil a raíz de los más de 1,4 millones de desplazados

internos y unos recursos insuficientes. Hay problemas con los procesos de registro y también para garantizarles un vivienda adecuada, asistencia médica, trabajos y pensiones. Además, crecen las tensiones entre los desplazados internos y las comunidades de acogida que a menudo les culpan de los problemas sociales y del propio conflicto.

Además de solicitar protección internacional, los ucranianos tienen la opción de legalizar su estancia en territorio polaco mediante permisos de residencia temporales o permanentes. A este respecto, Polonia posee leyes muy laxas. Una media del 80% de las solicitudes de legalización de la residencia obtienen el reconocimiento, lo que les abre muchas puertas para conseguir la condición jurídica. En 2014 el número de solicitudes de permisos de residencia temporales aumentó un 60% y el de permisos de residencia permanentes un 104% en comparación con las cifras de 2013. Sin embargo, la falta de información clara sobre la legislación y los procedimientos para obtener protección internacional hace que muchos ucranianos que cumplirían los requisitos para legalizar su residencia decidan solicitar asilo.

Muchos no son conscientes de las consecuencias legales de acceder a ese procedimiento, como la carencia de permiso de trabajo durante los seis primeros meses del proceso. Esto se debe principalmente a que

no reciben información oportuna y fiable por parte de las autoridades ucranianas o polacas. Esta política ha afectado particularmente a los que procedían del este de Ucrania y que ya estaban residiendo y trabajando legalmente en Polonia pero a quienes se les recomendó que solicitaran protección internacional cuando estalló el conflicto. Como el permiso de trabajo se cancela automáticamente en el momento en que se formula una solicitud de asilo, ya no podían seguir estando empleados. Y lo más importante, la denegación de la protección –que fue lo que ocurrió con la amplia



ACNUR/A McConnell

Escuela destruida en Nikishino, Ucrania, marzo de 2015.

mayoría de las solicitudes— significaba que tenían que abandonar Polonia y, en muchos casos, que recibirían una prohibición temporal de volver a entrar al país. Del mismo modo, los estudiantes ucranianos procedentes de la región de Donbass que estudiaban en universidades polacas y que esperaban que se les concediera protección internacional y, por tanto, presentaron una solicitud de asilo en lugar de ampliar su permiso de residencia acabaron perdiendo el derecho a quedarse en el país. Como consecuencia, estos dos colectivos de migrantes han tenido que elegir entre regresar a Ucrania o quedarse en Polonia de forma irregular.

El conflicto actual en el este de Ucrania creó grandes expectativas entre los ucranianos que procedían de la región de que se les concedería protección internacional en Polonia. Pero la aplicación por parte de las autoridades polacas de la “alternativa de huida interna” como una prueba independiente dejó a los solicitantes de asilo ucranianos en una

situación muy vulnerable. Se debería revisar y relajar la reiterada aplicación por parte de las autoridades polacas de este concepto porque los solicitantes de asilo ucranianos no tienen ninguna posibilidad de reubicarse en Ucrania.

Marta Szczepanik m.szczepanik@hfhr.org.pl

Investigadora, Programa de asistencia jurídica a refugiados y migrantes, Fundación Helsinki para los Derechos Humanos en Varsovia www.hfhr.org.pl

Ewelina Tylec ewelina.tylec@gmail.com

Experta en Derechos Humanos, Instituto de Derecho y Sociedad (INPRIS) www.inpris.pl

1. Eurostat <http://tinyurl.com/Eurostat-asylum2014>
2. Oficina de Extranjería <http://udsc.gov.pl/statystyki>
3. Artículo 18.1, Ley de 13 de junio de 2003 sobre la protección de los extranjeros en el territorio de la República de Polonia www.refworld.org/docid/44a134a44.html
4. ACNUR (2003) *Directrices de Protección Internacional: “Alternativa de huida interna” en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre la condición de refugiado* www.refworld.org/docid/47fdafbf0.html
5. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Salah Sheekh contra Países Bajos* (Solicitud nº 1948/04), 11.01.2007 www.refworld.org/docid/45cb3dfd2.html

Los menores separados de sus familias y no acompañados en la UE

Rebecca O'Donnell y JyothiKanis

Cada vez hay más leyes, políticas y medidas prácticas europeas que abordan la situación de los menores no acompañados y separados de sus familias que llegan a la UE. Sin embargo, en medio del delicado clima político actual hay peligro de que se desvíen la atención y los recursos de aquello en lo que ya se está trabajando.

Cada vez más menores están migrando a Europa solos para huir de la persecución, el conflicto, la violencia y la pobreza; o en busca de la reunificación familiar, o de oportunidades educativas o económicas. Muchos emprenden viajes muy peligrosos por tierra y mar y, una vez en Europa, se trasladan o son trasladados por traficantes o contrabandistas de un país a otro. Muchos solicitan protección internacional¹ y otros corren el riesgo de ser discriminados y explotados.

Según Eurostat, el número de menores no acompañados y separados de sus familias² que buscan asilo en la Unión Europea (UE) ha ido en aumento desde 2010. Entre enero y octubre de 2015, el número de menores no acompañados que solicitaban asilo sólo en Suecia (23 349) ya excedía la cifra total de la UE en 2014. No existen estadísticas completas con respecto a los menores no

acompañados que no solicitan asilo pero es probable que se trate de una cifra importante.

La UE ha establecido en los últimos años algunas obligaciones específicas para los Estados miembro con respecto a los menores no acompañados, como la revisión del Sistema Europeo Común de Asilo, la Directiva contra la trata de seres humanos³ y la Directiva sobre el Retorno.⁴ Aunque aún hay diferencias en el trato de los menores no acompañados dependiendo de los diferentes instrumentos que se les apliquen, la UE también realizó importantes esfuerzos para enfatizar sus derechos y en especial los que tienen como menores mediante la implementación de un Plan de acción sobre los menores no acompañados 2010-2014⁵ que también pretendía abordar algunas de las cuestiones más complejas que les afectan a todos, como quién se hace cargo



ACNUR/Johan Blåman

Menores no acompañados procedentes de Afganistán en Malmö, Suecia, noviembre 2015, de camino a una sala de llegadas temporal (creada por el municipio para proporcionar aseos, duchas, wifi y electricidad) antes de ir a la oficina de inmigración, donde pueden solicitar asilo.

de ellos, la evaluación de edad, la búsqueda de su familia y de soluciones duraderas.

En la actualidad, los Estados miembro se encuentran en una fase temprana de implementación y aplicación de las obligaciones comunes de la UE en las legislaciones y prácticas nacionales, y de superación de los retos que les supone el proceso de identificar, recibir y cuidar de los menores no acompañados y separados de sus familias en Europa⁶. En la situación actual resulta de vital importancia el respeto de los nuevos dispositivos de protección de la UE y contar con la participación de los actores encargados de la protección de menores, de los actores de inmigración y de los encargados de hacer que se cumplan las leyes en los procesos para identificar los peligros a los que se enfrentan los menores en tránsito y en la tarea de ponerlos a salvo. También surgen dificultades concretas para los menores que no buscan asilo o para los que se acercan a la edad de dieciocho años, cuando en algunos Estados miembro la preocupación por el control de la migración y de la delincuencia todavía parecen prevalecer sobre la protección de los menores y los imperativos humanitarios.

Un reto básico común a todos los menores no acompañados y separados de sus familias es cómo hallar una “solución duradera” para ellos, en el sentido de una solución a largo plazo que garantice que el menor no acompañado o separado de su familia pueda desarrollarse hasta la edad adulta en un entorno en el que

se satisfagan sus necesidades y en el que se cumplan sus derechos tal como se definen en la Convención sobre los Derechos del Niño, y que no se pondrá al menor en peligro de ser perseguido o de sufrir daños graves⁷. Este es un enfoque que exigiría que los Estados miembro contemplaran e implementarían unas soluciones que podrían no parecer coherentes en el contexto del control de la migración pero que se destinarían a cumplir con el principio del “interés superior del niño”.

Un ejemplo de solución duradera podría incluir la integración local basada en razones humanitarias aun en ausencia de una solicitud de protección internacional.

Sería necesario que los Estados

miembro cooperaran más profundamente los unos con los otros para detectar las modalidades de acogimiento adoptadas así como las ubicaciones más apropiadas para el desarrollo del menor de forma que se permitieran, por ejemplo, los traslados de menores de un Estado miembro a otro mediante planes de reubicación y que se aportaran provisiones de reunificación familiar más generosas. La puesta en marcha de las medidas necesarias para hallar soluciones duraderas es la única forma de conseguir un objetivo que muchos Estados miembro destacan, como es el retorno de los menores no acompañados a sus países de origen cuando se determine que eso es lo mejor para ellos.

El interés superior del niño

Varios Estados miembro han declarado que disponen de procedimientos de determinación de los mejores intereses para respaldar la toma de decisiones de las autoridades competentes sobre las soluciones duraderas para los menores separados de sus familias. También hay proyectos en curso financiados por la UE que se preocupan por realizar una mejor definición, identificación e implementación de soluciones duraderas que estén en línea con el interés superior del menor. Del mismo modo, la tarea de garantizar que la toma de decisiones esté fundada sobre las circunstancias que afectan a la vida de los menores en sus países de origen resulta crucial. Los proyectos financiados por la UE también han abordado

el proceso de retorno, entre otros, mediante el seguimiento y la evaluación de los resultados para los menores y sus familias cuando ocurre.

Con las ingentes cifras actuales de personas y el difícil clima político, corremos el riesgo de que la atención y los recursos se desvíen del progreso que se ha conseguido en varios aspectos para concentrar los recursos en medidas de emergencia en primera línea y en actividades en terceros países para frenar la migración y combatir a los traficantes. Sin embargo, la situación también exige urgentemente que la UE y sus Estados miembro aprovechen los progresos recientes no sólo en lo que respecta al sistema de asilo y a medidas especiales para los menores que han sido víctimas de la trata sino también en los procesos emergentes que tengan en consideración los intereses principales de otros menores migrantes. Una estrategia global de la UE sobre menores que migran solos o sin acompañamiento podría ser el siguiente paso más efectivo. Aunque los legisladores puedan estar siendo precavidos a la hora de adoptar nuevos marcos políticos, los Estados miembro sólo conseguirán al fin avanzar en los casos en que la UE desempeñe un papel prudente y proactivo para ayudarles a proteger a todos los menores contra la indiferencia, la violencia y la explotación en la región.

Rebecca O'Donnell rebecca@childcircle.eu
Cofundadora, Child Circle www.childcircle.eu

Jyothi Kanics jyothi.kanics@unilu.ch
Centro Nacional de Competencia en la Investigación
– The Migration-Mobility Nexus
<http://nccr-onthemove.ch>

1. Véase ACNUR (2009) *Directrices de Protección Internacional* n° 8: Solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados www.refworld.org/docid/4b2f4fd2.html
2. Para consultar definiciones y orientación autorizada, véase la Observación general N° 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen del Comité de los Derechos del Niño (2005) www.refworld.org/docid/42dd174b4.html
3. Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:ES:PDF>
4. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN>
5. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:j10037&from=EN>
6. Véase, por ejemplo, Red Europea de Migración (REM) (2015) <http://tinyurl.com/EMN-UnaccompaniedMinors>
Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (2012) <http://tinyurl.com/FRA-separated-children>
7. ACNUR y UNICEF (2014) *Safe and Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe* [Sano y salvo: lo que los Estados pueden hacer para garantizar que se respeten los intereses superiores de los menores no acompañados y separados de sus familias en Europa] www.refworld.org/docid/5423da264.html

Expulsar a los “no expulsables”

Katharine T. Weatherhead

La legislación y política de la UE sobre inmigrantes irregulares no expulsables –como los solicitantes de asilo rechazados y que no pueden ser repatriados a su país de origen– tienen consecuencias políticas y humanitarias.

En la Unión Europea (UE) los inmigrantes regulares reciben un permiso de residencia y los irregulares, una orden de deportación; la orden de que abandonen el país. Los inmigrantes irregulares “cuya presencia en el territorio sea conocida por las autoridades encargadas de inmigración pero que, por diversas razones [...] no sean expulsados”¹ serán calificados como no expulsables, no retornables, no deportables. Los impedimentos para su expulsión pueden estar relacionados con consideraciones jurídicas o humanitarias, barreras prácticas o elecciones políticas.

Entre las **barreras jurídicas** se incluyen la situación humanitaria en el Estado de origen,

las consideraciones humanitarias en casos de enfermedad grave, la obligación de proteger a la familia y la vida privada, y la obligación de proteger el interés superior del niño.

Entre las **barreras prácticas** están la falta de identificación del inmigrante, la falta de documentación de viaje o el rechazo por parte del Estado de origen de readmitir al individuo.

Entre las **barreras de corte político** tenemos la salvaguarda de intereses nacionales, tales como la seguridad pública; o la salvaguarda de valores intrínsecos a las constituciones y políticas nacionales.

Al amparo de la Directiva sobre el Retorno aprobada por la UE en 2008, las

personas no expulsables se enfrentan a la posibilidad de que se aplase oficialmente su expulsión.² Sin embargo, el término “expulsión aplazada” omite durante cuánto tiempo lo será. Por ejemplo, en octubre de 2009 había 58 800 inmigrantes irregulares en Alemania que habían disfrutado de una “estancia tolerada” durante un período de seis años tras el aplazamiento de su expulsión.

Y lo que es más importante, es que el aplazamiento no garantiza a estos individuos una residencia provisional legal sino que su estado se mantiene como irregular, lo que quiere decir que los Estados miembro siguen teniendo la obligación de expulsarlos del territorio de la UE aunque su legislación los reconozca como no expulsables.

Este problemático marco jurídico deja a los migrantes no expulsables muy vulnerables. En concreto, son susceptibles de ser víctimas de violaciones de los derechos humanos, ya que todo el abanico de derechos humanos que atañe a los migrantes irregulares no se halla recogido en lo previsto para ellos en la Directiva sobre el Retorno. La precariedad de su situación empeorará en la medida en que varios Estados miembro no dispongan de provisiones legales específicas que regulen su presencia. Los estudiosos de la materia casi no abordan este tipo de vulnerabilidad y los legisladores la ignoran.

A raíz del énfasis político en la deportación como medio para gestionar la inmigración irregular, parece que las instituciones de la UE dibujan la deportación como algo posible y necesario a pesar de las claras barreras que existen para la expulsión. Al mismo tiempo, la opción de regularizar la situación de los inmigrantes, como se establece en la Directiva sobre el Retorno, empieza a parecer más una postura que una realidad, en especial por el gran número de referencias en la UE a las potenciales amenazas para la seguridad que suponen los solicitantes de asilo y los inmigrantes irregulares.

Hay opciones políticas intermedias entre la deportación y la regularización. Una condición básica nominal o temporal podría ofrecer un mínimo de seguridad jurídica para los inmigrantes no expulsables que redujera su exposición a violaciones de los derechos humanos. Y aumentar la documentación de estos individuos también implicaría más información acerca de cuántos son y cuál es su situación, datos a partir de los que se podría desarrollar una política de no expulsión



Solicitante de asilo esperando su deportación en el centro de detención de inmigrantes Tinsley House en el Reino Unido.

que fuese viable. Por otro lado, animar a los Estados miembro a que incrementen el empleo de las provisiones de aplazamiento no obligatorio de la Directiva sobre el Retorno podría, al menos, homogeneizar sus prácticas y crear una base común para futuros debates y cooperaciones en la materia.

Katharine T. Weatherhead

katharine.weatherhead@sant.ox.ac.uk

Estudiante de máster 2015-16, Centro de Estudios para los Refugiados *www.rsc.ox.ac.uk*

El presente artículo constituye una versión resumida y modificada de una tesis inédita redactada como parte de un Máster (con honores) en Relaciones Internacionales y Derecho de la Universidad de Edimburgo, titulado: “Imagined Mobility in the European Union: The Partial Securitisation of Non-Removable Irregular Immigrants” [La supuesta movilidad en la Unión Europea: la titularización parcial de los inmigrantes irregulares no expulsables] (2014).

1. Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (2011) Derechos fundamentales de los migrantes en situación irregular en la Unión Europea, informe comparado. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1827-FRA_2011_Migrants_in_an_irregular_situation_EN.pdf
2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN>

Europa, no copies a Australia

Keeya-Lee Ayre

Es un error alabar la política de Australia de rechazar a los solicitantes de asilo.

Los líderes políticos de diversos Estados de la UE suelen hablar –a menudo favorablemente– de la práctica australiana de rechazar a los solicitantes de asilo como un ejemplo a seguir en Europa. En el contexto australiano la cuestión de los “refugiados del mar” ha sido utilizada durante décadas como instrumento político y abordada una y otra vez por los medios de comunicación.

Esta politización data de 2001 y tuvo su origen en el ampliamente difundido caso del MV Tampa, un barco carguero noruego que rescató a 438 personas (la mayoría solicitantes de asilo afganos) de un barco de pesca que estaba en apuros y al que luego se le denegó la entrada en aguas australianas. Se topó con una amplia condena internacional pero en Australia la opinión pública respaldó la decisión y el Gobierno remarcó la importancia de la seguridad internacional y la “protección fronteriza”. Desde los medios de comunicación nacionales se retrató a los solicitantes de asilo como personas que estaban utilizando medios ilegítimos para intentar entrar al país con el fin de beneficiarse de sus prestaciones, por lo que se les acabó viendo con recelo y como una potencial amenaza para la seguridad.

Desde entonces existe una firme y afianzada histeria hacia los solicitantes de asilo que cuestiona su propia moralidad. En Australia, llegar en barco se equipara a intentar “saltarse la cola” por delante de los refugiados que viven en campamentos y que han sido considerados como un colectivo moralmente superior por su supuesta paciencia, que hacen cola a la espera de ser reasentados en tierras lejanas. Este tipo de retórica ha sido especialmente poderosa en el contexto australiano porque “saltarse la cola” puede equipararse a una falta de “ecuanimidad”, y ese es un valor íntimamente ligado a la identidad nacional australiana.

Cuando los medios de comunicación australianos se hicieron eco del trato que daban los europeos a los solicitantes de asilo, el Primer Ministro Tony Abbott aprovechó y en cuanto tuvo oportunidad halagó a su propio Gobierno por la manera en que trataba a los solicitantes de asilo a través de la política de “rechazar a los barcos”, a pesar de que fuera ilegal de acuerdo con el Derecho internacional: “Si queremos detener las muertes, si queremos detener los ahogamientos, hay que detener a los barcos”¹. Es cierto que los

solicitantes de asilo ya no se ahogan en aguas australianas, al menos que nosotros sepamos. Pero tampoco sabemos si están muriendo en otros lugares, lejos de nuestra vista. Muchos de los que llegaron antes de la política de “rechazar a los barcos” están establecidos en Nauru o en Papúa Nueva Guinea. Mantener a estos solicitantes de asilo fuera de las costas le está costando a Australia miles de millones de dólares. Si el objetivo es evitar llegadas irregulares por mar, tal vez esta política haya tenido éxito. Pero si el objetivo era minimizar las consecuencias económicas de la llegada de estos solicitantes de asilo, no se puede decir lo mismo. Si se insertara a estas personas en la comunidad mientras están a la espera de que se tramite su solicitud (una vez acreditadas), pagarían impuestos y contribuirían a la sociedad. Pero el Gobierno se ha visto tan perjudicado por sus propias políticas contra los “refugiados del mar” que ni siquiera pueden explorar otras soluciones más humanas sin toparse con la hostilidad pública.

La retórica actual contra los solicitantes de asilo se entiende a veces, incluso a nivel nacional, como un sentimiento generalizado contra los refugiados, por lo que está destruyendo buena parte de la cohesión social que existía en Australia tras años de unas políticas multiculturales adecuadas. Se ha convencido a la opinión pública de que echar los barcos para atrás es la mejor opción tanto a nivel social como moral. Mucha gente cree que el Gobierno sólo está haciendo lo mejor para ellos, para el país e incluso para los refugiados que se encuentran en campamentos en el extranjero.

En septiembre de 2015 la Canciller alemana Angela Merkel habló de “obligaciones morales” y de poner en práctica “políticas de inmigración merecedoras de lo que [Europa representa]”². La UE sobre todo ha de tener presente que los solicitantes de asilo son personas con derechos según el Derecho internacional, y que no se debe cuestionar su moral porque estén buscando protección.

Keeya-Lee Ayre keeyaleeayre@gmail.com

Escritora, investigadora y asesora. En la actualidad estudia un Máster de Antropología Aplicada y Desarrollo Participativo, Universidad Nacional Australiana www.anu.edu.au

1. www.abc.net.au/news/2015-09-04/abbott-defends-asylum-seeker-policy-amid-migrant-crisis/6749344

2. www.theguardian.com/world/2015/sep/03/germany-france-eu-refugee-quotas-migration-crisis

Europa y el futuro de la política internacional sobre los refugiados

El Hassan bin Talal

Hay una nueva forma de pensar –que los nuevos líderes europeos deberían adoptar– sobre cómo promover unas respuestas a largo plazo para la crisis de los refugiados sirios que protejan y defiendan la dignidad humana, y que supongan soluciones más sostenibles y beneficiosas en los Estados receptores en la región de Asia Occidental y del norte de África.

La Unión Europea (UE) se ha enorgullecido durante mucho tiempo de ser un modelo de regionalismo pero su inmovilismo sobre la cuestión de un sistema común de asilo podría representar el mayor fracaso de la historia del proyecto. En lo que va de año, más de 800 000 refugiados y migrantes han llegado al continente por mar y se espera que esta cifra sobrepase el millón de personas a principios de 2016¹. La UE está luchando para solucionar esta situación pero, aunque las cifras puedan parecer abrumadoras, la Unión Europea sería más que capaz de manejar la crisis de un modo en que se protegiera el bienestar y se defendiera la dignidad de aquellos que huyen del conflicto y la persecución si ésta se enfocara de forma proactiva y se pusieran en marcha mecanismos para compartir la responsabilidad entre sus 28 Estados miembro.

Esta situación palidece cuando se compara con las respuestas de los Estados de acogida en los países de origen, en especial con los que se encuentran al lado de Siria, donde las cifras eclipsan incluso a las mayores cuotas que los Estados europeos a título individual recibirían al amparo de un sistema de reparto y, sin embargo, Europa sigue preocupada por las desavenencias entre los Estados miembro sobre el reasentamiento y el cierre de fronteras. Entre 2007 y 2013 la UE destinó casi 2 000 millones de euros a la seguridad de sus fronteras externas. También ha gastado importantes sumas de dinero en iniciativas relacionadas con la migración, como los centros de recepción y de internamiento en países que no pertenecen a la UE para prevenir la llegada del máximo número de potenciales inmigrantes como sea posible. Por contra, solo el 17% (o 700 millones de euros) del gasto durante el mismo período se destinaron al reasentamiento y a la integración de los refugiados. Pero el simple hecho de cerrar las puertas con llave no supondrá una reducción del número de refugiados que viajan a Europa. Las políticas más efectivas que la UE puede seguir deberán centrarse en las causas subyacentes de la

migración hacia sus costas para luego abordarlas en los países de origen de los refugiados.

Los detonantes de la constante migración

Una de las principales razones por las que los refugiados están dispuestos a asumir los grandes riesgos del viaje a Europa es que la comunidad internacional no está dando el suficiente apoyo en los lugares de desplazamiento. Como ilustra la crisis de los refugiados sirios, cuanto más prolongada se vuelve la situación, de menos apoyo disponen, lo que provoca que los Estados de acogida y los refugiados tengan que luchar en solitario. En mi país, el Plan de Respuesta de Jordania ha recibido aproximadamente el 34% de la financiación que solicitó, y al mismo tiempo solo se ha reunido el 20% de los 289 millones de dólares estadounidenses que ACNUR solicitó en 2015. El resultado es que las dificultades a las que muchos refugiados se enfrentan en su día a día están empeorando y eso es un incentivo para que busquen mejores opciones en Europa y otros lugares.

La UE es una de las fuentes de apoyo más generosas para la crisis de refugiados de Siria y para la emergencia humanitaria dentro de ese país², pero mucha de la asistencia se destina a la ayuda de emergencia y las interrupciones en la asistencia que proporciona el Programa Mundial de Alimentos en los Estados de acogida de la región junto con el terrible impacto que han tenido en las familias constituyen indicadores de una insostenibilidad inherente. Si Europa de verdad quiere abordar la crisis actual de forma efectiva y de manera que se defiendan los valores principales de la Unión tendrá que estar dispuesta a adoptar enfoques valientes e innovadores para ofrecer asistencia a los refugiados y a los Estados de acogida lejos de sus fronteras.

La oportunidad de mejorar la respuesta europea

Se necesitan estrategias para ir más allá de los predominantes modelos de arriba-abajo

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

de asistencia a los refugiados y alcanzar una asistencia que promueva la autonomía y la autosuficiencia de los refugiados. La UE podría desempeñar un papel pionero a la hora de impulsar una política internacional sobre los refugiados y hacer que sea relevante durante el siglo XXI. Con el liderazgo de la Comisión Europea se podrían crear nuevas alianzas entre los donantes internacionales, los refugiados, los Estados de acogida y el sector privado. Una investigación llevada a cabo por el West Asia-North Africa Institute detalla ampliamente cómo podrían ser estas nuevas alianzas tomando a Jordania como modelo con un alto potencial de éxito³.

En resumen: una postura más sensata a nivel de la UE podría desviar una parte del gasto en seguridad militar (como el refuerzo de las fronteras) para respaldar formas innovadoras y más sostenibles de asistencia a los refugiados en los Estados de acogida en la región de origen. Una medida política con un enorme potencial es promover la inversión a gran escala en el sector de la industria y la manufactura en el Estado de acogida empleando a los refugiados y a las comunidades de acogida de acuerdo con unas ratios preestablecidos, lo que supondría claras ventajas para ambas comunidades. Esto exigiría el apoyo de la UE más allá de la mera ayuda financiera incluyendo, pero sin limitarse a ello, concesiones y exenciones de impuestos como incentivos a la inversión de las empresas manufactureras que ya se encuentren en el país. Dichas iniciativas complementarían, y no sustituirían, a las cuotas de reasentamiento y la constante ayuda de emergencia.

Para que este modelo funcione sería necesario que se firmaran acuerdos de asociación entre los Estados de acogida y la UE. Junto con estos acuerdos, se pondría en práctica un marco jurídico que facilitara los flujos de capital y protegiera a todas las partes implicadas para minimizar los riesgos. Es importante y necesario que se reconsidere el requisito de las Normas de Origen de la UE para permitir que los refugiados trabajen en la producción y para que se permita a las exportaciones llegar hasta los mercados europeos. Aunque las Normas de Origen de la UE son globales y llevan mucho tiempo en vigor se podría llegar a dar esta concesión de forma bilateral con los Estados anfitriones con otras condiciones para garantizar la calidad del producto final. Por ejemplo, un Acuerdo de evaluación del cumplimiento de las normas y de aceptación de los productos industriales permitiría que los



Larga caminata para conseguir provisiones para los refugiados sirios en el campo de Azraq, Jordania, junio de 2015.

productos fabricados por los refugiados sirios entraran en el mercado de la UE sin controles técnicos adicionales. Este tipo de alianza representaría el compromiso por parte de la UE de perseguir soluciones más sostenibles para los problemas de las crisis de refugiados y sería un medio para empezar a abordar los fracasos de la política con respecto al actual desbordamiento en Europa como fuente del problema.

Este tipo de iniciativa se correspondería también con los imperativos estipulados por el reciente comunicado de la Comisión Europea titulado Elementos de una estrategia regional de la UE para Siria e Irak, así como en relación con la amenaza que representa Daesh⁴. En este documento la Comisión articula la necesidad de enfoques para “satisfacer las necesidades de desarrollo a largo plazo de las personas desplazadas” y “el refuerzo de la capacidad de recuperación a nivel local en Siria, Irak y los países vecinos afectados”.

Conclusión

Aunque parece que el foco va a seguir estando en Europa durante algún tiempo, mucha de la atención hacia la crisis de refugiados en sus fronteras sigue enfatizando cuestiones como la reubicación, la contención en las fronteras y los aspectos de los procesos de tramitación de la política de asilo de la Unión Europea. Aunque son importantes, no son los principales temas que Europa necesita abordar para lidiar de una vez con la actual crisis. Establecer unos nuevos tipos de alianza entre los Estados de acogida con las regiones señaladas como lugar de procedencia de los refugiados permitiría empezar a abordar fenómenos como la dependencia de la ayuda y el agotamiento de los Estados de acogida, y orientar la política internacional sobre los refugiados hacia unas iniciativas más sostenibles y beneficiosas para

todos. Esta es la mejor oportunidad para que Europa reduzca la cifra de nuevas llegadas de refugiados a sus costas y la pérdida de vidas que suponen. Y lo más importante: representaría una transición hacia unas políticas internacionales para los refugiados que darían oportunidades a las comunidades de acogida y a los refugiados por igual, al mismo tiempo que se defiende la dignidad humana.

Príncipe El Hassan bin Talal

Fundador y Presidente del West Asia-North Africa Institute (WANA) <http://wanainstitute.org/en>
Puede contactar con el autor a través de info@wanainstitute.org

1. ACNUR, *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean* [Respuesta de emergencia a los refugiados/migrantes - Mediterráneo] <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> Noviembre de 2015.

2. Hasta septiembre de 2015 la Comisión Europea y sus Estados miembro aportaron más de 4 200 millones en asistencia a pesar de que se había prometido una aportación mayor. Comisión Europea (2015) *Syria crisis ECHO Factsheet* [Ficha de la ECHO sobre la crisis de Siria]

http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf

3. WANA Institute (2015) *Forging New Strategies in Protracted Refugee Crises: Syrian Refugees and the Host State Economy* [Forjar nuevas estrategias en las crisis de refugiados prolongadas: los refugiados sirios y la economía del Estado de acogida].

<http://wanainstitute.org/en/publication/forging-new-strategies-protracted-refugee-crises-syrian-refugees-and-host-state-economy>

4. www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54c03418c014c034e365900d5.do

Opciones, preferencias y prioridades en un sistema de emparejamiento para los refugiados

Will Jones y Alexander Teytelboym

Proponemos un “sistema de emparejamiento” que da al mismo tiempo los refugiados alguna opción sobre dónde buscar protección y respeta las prioridades de los estados sobre los refugiados que pueden aceptar

A los sirios que huyen del conflicto actual se les insiste en que no pueden “elegir” el Estado en el que buscar protección a largo plazo. En Australia, es habitual escuchar que los solicitantes de asilo “quieren quedarse” en el mejor refugio dentro de la argumentación sobre mantenerlos fuera. La premisa es que es no hay ninguna razón para que a los refugiados se les permita elegir dónde buscar protección. La consecuencia enquistada en el Reglamento de Dublín es que los refugiados solicitarían asilo sólo en un país de la Unión Europea.

Desde la perspectiva de los Estados, las corrientes de refugiados son caóticas, impredecibles y son vistas principalmente como disruptivas y desestabilizadoras a nivel social. Todo el mundo reconoce que el Reglamento de Dublín no sirve para este propósito puesto que pretendía abordar esta cuestión obligando a dar asilo al primer país de la UE al que llegase cualquier solicitante. Al mismo tiempo, es urgente diseñar sistemas para superar el punto muerto político en que se encuentran los Estados europeos en lo que respecta al asilo.

La “compatibilidad con los refugiados”

Proponemos un sistema que pueda ofrecer a los refugiados la opción de elegir dónde

quieren recibir protección y que permita a los Estados gestionar la responsabilidad conjunta de proporcionar asilo de un modo que sea equitativo y eficiente¹. Asignamos escuelas a los estudiantes, hospitales a los médicos residentes y riñones de donantes vivos a receptores “compatibilizando” ambas partes. Los refugiados necesitan ser “compatibilizados” con Estados del mismo modo para recibir protección. Además, buscamos un sistema del que ambos participantes quieran formar parte y que satisfaga mejor sus preferencias y deseos de una manera equitativa y transparente. Podría ser un incentivo para que se implicaran incluso los Estados que actualmente son reacios a compartir responsabilidades.

En nuestra propuesta los Estados y refugiados remiten sus preferencias —acerca de a qué refugiados preferirían acoger o en qué Estado preferirían recibir protección— a un centro de coordinación que los emparejaría según su compatibilidad de acuerdo con dichas preferencias. En principio, los refugiados podrían remitir sus preferencias desde cualquier lugar lo que evitaría que tuvieran que correr el riesgo de emprender un viaje peligroso y ser extorsionados por traficantes de personas. Este sistema no implicaría ningún

pago, funcionaría en los lugares en los que hubiese cuotas u otras restricciones, y podría hacerse que funcionara para que fuese:

1. Integral: todos los refugiados dentro del sistema serían acogidos (con las cuotas acordadas por los Estados participantes sumadas al número total de refugiados que buscaran un lugar "en el mercado").
2. Estable: los refugiados y los países no estarían insatisfechos con su elección por lo que no desearían "volver a ser emparejados" emprendiendo traslados secundarios.
3. Eficiente: la situación de ningún refugiado puede mejorar sin que la de al menos otro refugiado empeore.

Por último, puede hacerse de forma "segura" para que los Estados y los refugiados revelen honestamente sus verdaderas preferencias.

Más allá de esto, todavía queda mucho por determinar. Correspondería a los diseñadores del sistema decidir qué criterios para compatibilizarlos se aplicarían a qué refugiados y qué tipo de preferencias podrían expresar los Estados y los refugiados. Por ejemplo, el sistema podría diseñarse de forma que permitiera a los Estados señalar unas categorías prioritarias basándose en la falta de personas con una destreza determinada. Esto sería útil a la hora de persuadir a los Estados de Europa del Este donde falta mano de obra para que participaran. Podría haber algunas razones por las que los Estados quisieran decidir de antemano que las poblaciones de refugiados a las que acogieran deberían reunir algunos requisitos en cuanto a cuestiones de distribución. Por ejemplo, podrían comprometerse a acoger a una población de refugiados si es diversa y esta característica se puede incluir en el sistema. Los diseñadores del sistema contarían con muchas posibilidades con el fin de cumplir con cualesquiera que fueran los requisitos. Nuestra reivindicación se basa simplemente en que, cualesquiera que sean esos requisitos, un sistema para compatibilizar Estados con refugiados funcionará mejor que el sistema actual.

Es muy poco probable que todos los Estados tengan las mismas preferencias pero aunque todos acabaran ordenando a los refugiados del mismo modo, el centro de coordinación seguiría siendo una mejora al status quo, ya que las preferencias de los propios refugiados se convertirían en el factor decisivo a la hora de determinar quién iría a qué lugar.

Existen diversos principios que podría emplearse a la hora de intentar determinar

quién tendría prioridad, dados los límites prácticos y políticos sobre cuántos refugiados pueden ser admitidos. Por ejemplo, el Gobierno del Reino Unido ha manifestado que sus prioridades serían los casos de máxima necesidad y los que pasaran por una evaluación de cómo el Reino Unido sería el lugar que más podría marcar la diferencia para el refugiado. Por otro lado, los Gobiernos de Eslovaquia, Polonia y la República Checa han manifestado su voluntad de acoger a más refugiados pero sólo si son cristianos. Aunque estos principios sean discriminatorios o muy controvertidos, la cuestión es que los distintos Estados son libres de incluirlos en sus preferencias. Otros Estados establecerían unas preferencias distintas a esos mismos refugiados; por ejemplo, sería razonable pensar que Brasil y Francia preferirán acoger a aquellos que hablen portugués y francés respectivamente.

Los refugiados también tendrán distintas preferencias. Existen muchas razones por las que creer que éstas serán tan heterogéneas como ellos mismos y como las de los Estados. Actualmente los refugiados dan prioridad a llegar a una ubicación si creen que es más probable que vayan a estar protegidos. Como consecuencia, sabemos relativamente poco acerca de qué elección tomarían si supieran que se tienen garantizada la protección en otros lugares. Nos gustaría averiguarlo.

Usar un sistema para compatibilizar Estados con refugiados per se no dictamina qué principios se permite usar a los Estados a la hora de establecer un orden de prioridad sobre los refugiados, y el centro de coordinación podría permitir o prohibir el uso de cualquier criterio. Del mismo modo que la asignación de médicos no permitiría a los hospitales llevar a cabo prácticas de contratación racistas, el centro de coordinación sólo podría permitir a los Estados ordenar la prioridad de los refugiados basándose en criterios que sean compatibles con los principios y objetivos de la Convención de 1951 y tal vez con otros conjuntos de principios.

Por supuesto, para poder resolver realmente la crisis de los refugiados, los Estados tendrían que aceptar enormes corrientes de refugiados y encontrar un modo de resolver el conflicto en Siria y en otros lugares. Los sistemas para compatibilizar Estados con refugiados, como el que proponemos aquí, nunca son la solución por completo a las diversas cuestiones que hay que abordar. Son simplemente una mejora sustancial del status quo dentro de las restricciones de lo que es políticamente aceptable y que

podría incentivar a los Estados para relajar esas restricciones. Aunque los mecanismos para compatibilizarlos no puedan hacer que los Estados tengan un comportamiento más moral, sí que mejorarán la situación de los refugiados, con independencia de que se pueda hacer o no que los Estados actúen de acuerdo con sus obligaciones legales y morales. Por tanto, se trata de una propuesta pragmática bajo la premisa de quienes argumentan que los Estados contribuirán con los esfuerzos para proteger a los refugiados cuando entiendan la relación entre los derechos de este colectivo y sus propios intereses.

Compatibilizar a los Refugiados con los Estados es realista, pragmático, se puede implementar rápidamente y sencillamente supone mejorar muchos de los aspectos del actual régimen internacional para los refugiados. Un sistema para compatibilizarlos que respete las preferencias y las opciones de los refugiados y las prioridades de los Estados, puede proteger mejor los derechos humanos

de las personas vulnerables y propiciar que los Estados compartan responsabilidades para la protección internacional de los refugiados. Cualquier sistema que verdaderamente defienda los derechos de los refugiados debería empezar por respetar su elección. Los solicitantes de asilo deberían poder elegir en qué Estados quieren pasar sus vidas. Compatibilizar a los Refugiados con los Estados sería un buen comienzo.

Will Jones william.jones@qeh.ox.ac.uk

Profesor de departamento, Centro de Estudios para los Refugiados, Universidad de Oxford
www.rsc.ox.ac.uk

Alexander Teytelboym

alexander.teytelboym@inet.ox.ac.uk

Investigador adjunto, Instituto de Nuevo Pensamiento Económico, Oxford Martin School, Universidad de Oxford www.inet.ox.ac.uk

1. Jones, W. y Teytelboym, A. 'The Refugee Match', en revisión. Disponible bajo petición a los autores.

Cuestiones legales y prácticas a raíz de los movimientos de población a través del Mediterráneo

Guy S. Goodwin-Gill

Los movimientos de población son un fenómeno con el que debemos aprender a vivir y que debemos gestionar lo mejor que podamos por el interés de todos. Entre otras cuestiones, esto exige que el trato entre Estados se base en la equidad y la igualdad, más que sobre unas expectativas desfasadas y surrealistas de derecho soberano.

La "migración irregular" es en gran medida algo creado en el siglo XX que refleja el deseo de determinados Estados de imponer su mandato sobre el tránsito de personas a través de las fronteras. La "migración irregular" está, al menos en la actualidad, poco representada en el Derecho Internacional; el concepto de migrante regular e irregular no está definido más allá de la referencia a su humanidad común. El Derecho Internacional tampoco prescribe lo que los Estados deben hacer (por contraposición a lo que no deberían), cuando se enfrenten a este producto de su propia visión idiosincrásica del migrante en proceso de exilio. Existe en realidad un sólido marco legal por el que se rigen las acciones de los Estados dentro y fuera de su territorio, lo que no quita que el control de la migración –decidir

sobre la entrada, residencia y expulsión– sea competencia soberana del Estado.

Las suposiciones tradicionales de carácter unilateral con respecto a la competencia estatal han demostrado que no son la mejor base para lidiar con las cuestiones humanitarias actuales y han ofuscado la búsqueda de los nuevos enfoques que se necesitan urgentemente. A día de hoy existe una nueva realidad a raíz de la dinámica en las relaciones entre los Estados que se ha generado en parte por la globalización y en parte por hechos inevitables como, por ejemplo, que la migración no pueda ser "gestionada" de forma unilateral, y ya no digamos aplacada. La persistente ilusión de una competencia estatal absoluta y exclusivista sigue siendo una cuestión de interés porque tiende a enmarcar y dirigir

la legislación y las políticas nacionales de modo que sean enemigas de la cooperación internacional y, con frecuencia, vayan en detrimento de los derechos humanos.

El Derecho Internacional siempre está ahí, aun cuando algunos Estados busquen desplazarlo, para crear la noción de estatus “irregular” como algún tipo de razón de base o excusa para denegar un grupo concreto de derechos que a todos nos corresponden en virtud de nuestra humanidad común. Sin embargo, sigue habiendo una separación entre la aceptación del enfoque basado en los derechos humanos y la realidad de los actuales migrantes, y será necesario sortearla por medio de la implementación efectiva del derecho aplicable. El marco del Derecho Internacional y de la obligación implica algo más que evitar de forma pasiva el daño directo, y exige un papel de protección activo: uno en el que los Estados responsables estén obligados a garantizar que aquellos sobre quienes puedan o pudieran ejercer su control y jurisdicción sean efectivamente protegidos.

Rescate en el mar

Las responsabilidades legales especiales de los Estados europeos en el Mediterráneo –aunque sólo sea porque reivindicán el derecho al control de los pasajes– piden un enfoque coherente para el rescate en el mar y la interceptación referido al desembarco en un lugar seguro, con unos cuidados y una asistencia adecuados basados en la protección de los derechos. Un punto de partida para el desembarco podría ser que la responsabilidad en el caso del rescate o la interceptación por parte de un buque naval estatal o una embarcación equivalente fuera del país de abanderamiento. Aunque podría ser un comienzo, esto no debería traducirse en grandes disparidades entre los Estados porque algunos tengan menos inclinación a destinar sus recursos a salvar vidas en el mar. Los Estados comprometidos con la búsqueda y salvamento en el Mediterráneo cumplen con una responsabilidad de la comunidad, y será necesaria una fórmula para el reparto equitativo que garantice un pronto desembarco, y que luego les guíe a una asistencia en tierra, así como a los procesos y soluciones. El desembarco en un lugar seguro resulta esencial, pero no puede ser el final de la historia.

La responsabilidad de los Estados de abanderamiento no puede aplicarse a los buques mercantes. Lo que hace falta, como

demonstró la experiencia de la crisis de refugiados de Indochina, es un plan o un conjunto de garantías de desembarco acordado y administrado internacionalmente, junto con una provisión para compensar a los propietarios de las embarcaciones al menos parte de los costes en los que incurran cuando los capitanes de barco cumplan con sus deberes legales internacionales de rescate.

Si aquellas personas interceptadas o rescatadas en el mar no tomaran tierra en espacio europeo, sería esencial que existieran unos acuerdos efectivos, abiertos y supervisados internacionalmente para garantizar su desembarco y su alojamiento en un lugar seguro, así como que se les tratara y protegiera de acuerdo con las normativas internacionales y europeas aplicables, y que se les proporcionara una solución adecuada a sus circunstancias particulares como el asilo, reasentamiento, la migración a un tercer país o el retorno a sus países de origen en condiciones de seguridad y dignidad. La detención indefinida de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes sin unas condiciones mínimas nunca debería formar parte de la agenda de Europa.

Las aparentemente contradictorias obligaciones en la interceptación y salvamento en el mar entre combatir a los contrabandistas y traficantes y respetar los derechos humanos comprometerían la protección. Es cierto que entre las responsabilidades de los Estados no se recogen derechos y obligaciones en lo que respecta a la migración por mar, pero algunas cosas están claras: un Estado preocupado por tomar medidas, como debería, contra el tráfico y la trata tiene deberes para con las víctimas. El Estado que decida interceptar embarcaciones que crea que transporten a migrantes irregulares tiene también obligaciones de protección, con independencia de la legalidad de cualquier interceptación concreta.

Esto significa sortear, en la ley y en la práctica, el vacío en lo que respecta a la protección de los migrantes/refugiados e implica que la UE y sus Estados miembro han de estar preparados para integrar sus propios valores fundamentales y de derechos humanos en unas relaciones verdaderamente cooperativas con los Estados de tránsito y otros Estados afectados.

Una Agencia Europea para la Migración y la Protección

La UE necesita dar un paso adelante y prepararse para colaborar con los países de

tránsito sobre la base de la igualdad y de la equidad, más que hacerlo sólo de manera instrumental al perseguir miopes intereses regionales y “derechos soberanos”. Entre otras cosas será necesario, por una cuestión de lógica y coherencia, una condición de refugiado europea creada a partir de las obligaciones internacionales de los Estados miembro y que se complemente con los amplios beneficios de la comunidad del derecho de la UE, incluida la libertad de circulación. Sería un buen comienzo que se creara una Agencia Europea de Protección con competencia sobre los refugiados y migrantes que necesiten protección, ya que ambos comparten muchos de sus problemas.

Todos los Estados miembro tomaron parte de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 con relación al Estatuto de los Refugiados, y todos están vinculados por las mismas obligaciones y la misma interpretación legal del refugiado. Puesto que todos han acordado tratar a los refugiados del mismo modo, reconocerles los mismos derechos y concederles las mismas prestaciones, los sistemas de determinación de la condición de refugiado son redundantes. La UE necesita –y estoy abreviándolo– una simple respuesta europea en la que los refugiados que lleguen disfruten de asilo y protección en Europa y de los derechos y prestaciones establecidos por el Derecho europeo. Mientras tanto, unos principios que no sigan la lógica al pie de la letra defenderán igualmente un enfoque común basado en la obligación, no solo de la determinación de la condición de refugiado sino también del reasentamiento, el salvamento marítimo y la protección en general.

Si la UE puede firmar tratados, en teoría podría tomar el lugar de los Estados miembro individuales en el régimen de protección organizado al amparo de la

Convención de 1951 y del Protocolo de 1967; o si no lo hace, podría acoger sus competencias por medio de la delegación.

Las propuestas actuales para abordar el problema de la migración irregular simplemente pretenden evitar que los migrantes y refugiados lleguen a Europa, sobre todo trasladando el problema del control de fronteras cada vez más lejos, “luchando” contra los traficantes, destruyendo las embarcaciones, construyendo vallas y, suponemos, “previniendo” la migración ilegal. Al pensar en la atención a medio-largo plazo debemos centrarnos en la asistencia a los Estados de tránsito, muchos de los cuales se enfrentan a nuevos retos en la gestión de la migración pero sin capacidad en cuanto a infraestructuras para alojar, asistir, proteger y procesar a los extranjeros en tránsito. La UE ha emprendido iniciativas con los Estados externos que con demasiada frecuencia se orientan sólo al control (en beneficio de la UE), sin tener en cuenta un mayor alcance internacional.

La relación entre el alcance de esta crisis y los refugiados que ahora se benefician del asilo en Turquía, Jordania, Líbano y Egipto está clara, y si no hay a la vista respuestas coherentes y efectivas, los movimientos de avance son inevitables. Sólo si trabajamos todo el abanico de intereses podremos crear un punto de partida hacia lo que deberá ser y será un proyecto de protección y oportunidades tanto en casa como fuera que durará generaciones, al traer alternativas que funcionen y en las que se pueda trabajar en favor de aquellos cuya desesperación les lleva a arriesgarlo todo.

Guy S. Goodwin-Gill

guy.goodwin-gill@all-souls.ox.ac.uk

Profesor emérito de Derecho Internacional de los Refugiados, Universidad de Oxford www.ox.ac.uk



Irit Katz

La reintegración económica de los repatriados en Liberia

Naohiko Omata y Noriko Takahashi

Desde principios del año 2000, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial ha estado implementando programas de recuperación económica para los retornados en algunos países que salen de conflictos. Sin embargo, sigue siendo incierto en qué medida estos programas de capacitación han sido fundamentales para la reintegración económica de los retornados.

Liberia se ha ido recuperando poco a poco de los daños sociales y económicos causados durante los catorce años de la brutal guerra civil ocurrida entre 1989 y 2003 que obligó a unos 700.000 liberianos a desplazarse fuera de su país. Un significativo número de liberianos se repatriaron tras el acuerdo de alto el fuego definitivo en 2003; y en 2012, cuando el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados invocó la Cláusula de Cesación, retornaron las decenas de miles de refugiados restantes.

Sin embargo, la limitada infraestructura de Liberia y su débil cimiento económico han causado preocupación acerca de su capacidad de integrar con éxito a los recién llegados. Aproximadamente dos tercios de todos los liberianos viven en la pobreza, especialmente en las zonas rurales. Durante el prolongado conflicto, muchas empresas internacionales se fueron, llevándose el empleo y el capital. Dadas estas condiciones, el gran número de repatriados de los países vecinos ha representado una enorme carga para el presupuesto y los escasos recursos del país¹ y esto fue en consecuencia un fuerte incentivo para que el gobierno considerara cómo reforzar las oportunidades de medios de vida para los retornados.

En este contexto, entre 2013 y 2014 la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) ofreció dos programas de formación en Liberia. El primer programa, el Programa de Desarrollo Empresarial (PDE), proporcionó 120 horas de formación a través de dos módulos: el primero fue Introducción a la iniciativa empresarial, el trabajo y las habilidades para la vida, y el segundo fue Cómo establecer y administrar su negocio. De noviembre de 2013 a mayo de 2014 el PDE capacitó a 685 repatriados. Basándose en los resultados de la evaluación realizada por la ONUDI sobre el mercado de trabajo local, el segundo programa, el Programa de Formación Vocacional (PFV), ofrece una amplia variedad de competencias vocacionales y técnicas, como fontanería, cuidado de belleza, catering, mantenimiento

de hardware, mecánica automotriz, panadería y trenzado de cabello. De marzo a julio de 2014, el PFV capacitó a 327 beneficiarios.

Al equipar a los repatriados con técnicas de subsistencia comerciales y capacitación en gestión empresarial, la intención fue que los repatriados tuvieran la posibilidad de crear sus propias empresas o buscar empleo para su sustento en la frágil economía liberiana. Sin embargo, las conclusiones de nuestra investigación muestran resultados mixtos sobre el impacto de los programas de la ONUDI.

Resultados mixtos de la formación profesional

Dado que el objetivo principal de estos programas de formación era facilitar la readaptación económica de los repatriados, el hecho de que un beneficiario tuviera o no alguna forma de fuentes de ingreso después de recibir la capacitación de la ONUDI era un indicador esencial de impacto. Por lo tanto, preguntamos a todos los participantes de la encuesta si en ese momento desempeñaban actividades para ganarse la vida.

De los 74 encuestados elegidos al azar (37 del PDE, 37 del PFV), 44 encuestados, es decir el 59%, dijeron que no estaban desempeñando actividades que generaran ingresos a diciembre de 2014, a pesar de haber completado la formación de la ONUDI. La gran mayoría de estos 44 individuos atribuyó las razones de ello a la falta de acceso al capital financiero para poner en marcha un negocio o a la crisis económica provocada por la epidemia de Ébola.

La ausencia de servicios de préstamos ha sido un desafío de larga data en Liberia y, en particular, los programas de capacitación de la ONUDI no incluían ninguna provisión de apoyo financiero. Muchos de los encuestados mencionaron este tema, como se ejemplifica en los comentarios de Greg, repatriado desde Ghana y participante del PFV:

“Terminé el curso de formación en fontanería en julio de 2014. Pero... nunca he aplicado lo que aprendí.

Quería empezar mi propio negocio, pero nunca tuve el capital para hacerlo. Sí, después de la capacitación de la ONUDI hemos adquirido conocimientos, pero no se pueden poner en práctica”.

Los 327 participantes del Programa de Formación Vocacional han adquirido nuevas técnicas de subsistencia, pero, ante la falta de acceso al capital para emprender sus propios negocios y con pocas oportunidades de empleo, muchos de ellos no han podido utilizar estas habilidades.

Otra de las principales razones por las cuales no estaban trabajando fue el impacto de la crisis del Ébola en 2014 que provocó la significativa reducción del crecimiento económico en Liberia, incluso a niveles negativos, y tuvo un particular impacto en algunos intentos de creación de medios de subsistencia²:

“Recibí la formación en panadería de la ONUDI. Quería empezar un negocio de panadería, pero no pude hacerlo. Durante la situación del Ébola la gente tenía miedo de comer alimentos de otras personas, porque no conocían la condición de la otra persona”.
(Kevin, repatriado desde Guinea)

Para las otras 30 personas –es decir, quienes desarrollaban alguna forma de generación de ingresos– el papel desempeñado por la formación de la ONUDI quedó un tanto ambiguo. De acuerdo con los resultados de nuestra encuesta, casi todos ellos estaban realizando la misma actividad empresarial que desarrollaban antes comenzar la formación de la ONUDI. En otras palabras, estos retornados ya habían establecido estrategias fiables y duraderas de generación de ingresos antes de convertirse en beneficiarios de los programas de reintegración de la ONUDI.

Sin embargo, la mayoría de ellos consideró de gran valor las lecciones y técnicas que habían adquirido durante los programas de capacitación de la ONUDI. Si bien continuaban con la misma actividad de subsistencia, algunos estudiantes del PVF reconocieron el mejoramiento de sus actuales competencias profesionales y muchos de los estudiantes del PDE habían aprovechado los cursos empresariales y de gestión de negocios impartidos por este programa. Por ejemplo, Marta, repatriada desde Guinea y dueña de una tienda en Monrovia, describió las mejoras que pudo hacer en su negocio:

“Mi negocio ha mejorando enormemente desde que terminé la formación de la ONUDI. Estoy aplicando



Taller de mecánica automotriz en el Instituto de Formación Profesional NETLIB.

las lecciones del PDE en el inventario. También estoy aplicando las lecciones sobre publicidad para aumentar los ingresos por ventas”.

¿Qué nos dice el estudio?

Dada la naturaleza multifacética de la readaptación económica, el equipamiento de los repatriados con técnicas de subsistencia por sí solo es manifiestamente inadecuado para permitirles la creación de medios de subsistencia económicos exitosos. Una importante implicación que se concluye de este estudio puede ser la necesidad de vincular los programas de formación profesional con la subsiguiente prestación o acceso al capital inicial. Aunque muchos de los que recibieron la capacitación fueron positivos acerca de la calidad general de la formación que habían recibido, también creían que el acceso al capital financiero era la pieza faltante esencial. A menos que puedan convertir sus competencias



sobre medios de subsistencia en una empresa viable, tanto el tiempo de los repatriados, y de la ONUDI, como las inversiones en estos programas de formación permanecerán latentes.

Esta limitación a su vez, resalta la importancia de las alianzas en la facilitación de la readaptación económica de los retornados. No es necesario que el apoyo financiero para el capital inicial sea proporcionado directamente por la ONUDI; instituciones de microfinanzas o bancos locales o agencias de desarrollo pueden ser más adecuados para proporcionar este tipo de asistencia a los repatriados.

Buscar buenas prácticas

Aunque los programas de formación profesional para los refugiados retornados están aumentando en número, poco se sabe acerca de si estas intervenciones ayudan a los repatriados a reintegrarse en las economías nacionales y cómo. Es probable que la necesidad de

desarrollar una mejor comprensión del impacto de este tipo de formación siga siendo alta. Según el ACNUR, en 2014 más de 10 millones de refugiados vivían en situaciones prolongadas de refugio en todo el mundo. Como hemos visto en Liberia, Angola y Sierra Leona, una vez que la comunidad internacional considera que la situación política en un país de origen es estable, se puede ocurrir la repatriación a gran escala de los refugiados. Por lo tanto, es esencial que las agencias de desarrollo comprendan de qué manera la formación profesional y la capacitación empresarial pueden facilitar la reintegración económica efectiva de los refugiados repatriados.

Para lograr un apoyo significativo a la integración económica de los repatriados en las zonas afectadas por la crisis, la ONUDI tiene como objetivo fortalecer las alianzas con una variedad más amplia de partes interesadas. Estas alianzas incluirán a los organismos tradicionales de apoyo a los refugiados como el ACNUR y sus agencias implementadoras, así como las alianzas con organismos especializados, como las instituciones de microfinanzas. Trabajar en estrecha colaboración con estos organismos permitirá que la ONUDI cubra los vacíos identificados en su actual modalidad de reintegración y logre una mejor coordinación con otros organismos sobre el terreno.

Este estudio realizado en un solo país es un punto de partida para la ONUDI, y una importante tarea de seguimiento para la organización consistirá en recopilar más datos en diferentes contextos. A través de una mayor investigación, la ONUDI tiene como objetivo identificar ejemplos de buenas prácticas en los programas de formación profesional para el retorno de los refugiados.

Naohiko Omata naohiko.omata@qeh.ox.ac.uk
Oficial Superior de Investigación, Proyecto de Innovación Humanitaria, Centro de Estudios sobre Refugiados, Universidad de Oxford www.rsc.ox.ac.uk

Noriko Takahashi n.takahashi@unido.org
Oficial de Desarrollo Industrial, Subdivisión de Desarrollo de Agronegocios, ONUDI, Viena www.unido.org

1. Omata N (2013) 'Repatriation and integration of Liberian refugees from Ghana: the importance of personal networks in the country of origin' [Repatriación e integración de los refugiados liberianos procedentes de Ghana: la importancia de las redes personales en el país de origen], *Journal of Refugee Studies*, 26 (2), 265-282.

2. ONUDI tiene previsto llevar a cabo una encuesta de seguimiento en Liberia después de que se considere que ha pasado el mayor impacto del Ébola.

Treinta años de desplazamiento inducido por el desarrollo en China

François Dubé

Para acelerar el proceso de reducción de la pobreza en las regiones más pobres, China decidió en 2001 poner en práctica un programa nacional de desplazamiento de las poblaciones que viven en áreas que se consideran medioambientalmente frágiles. Pero estos programas apenas eran una novedad para China, y el registro de tales intentos anteriores distan mucho de ser positivos.

En 1984, la Región Autónoma Hui de Ningxia, en el norte de China –una región escasamente poblada, en su mayoría desértica– inició exhaustivos programas de desplazamiento destinados a recuperar el deteriorado ecosistema y erradicar la pobreza absoluta, con el apoyo del gobierno central y el Banco Mundial. Algunas partes de esta provincia montañosa son las más vulnerables de China en términos de su capacidad ecológica y ambiental para mantener a las personas y los medios de subsistencia. Se estima que en los últimos treinta años las autoridades de Ningxia han desplazado a unos 700.000 campesinos que viven en el extremo sur de la región, una zona especialmente afectada por las sequías y la escasez de agua.

Aunque estas políticas de desplazamiento a gran escala han sido ostensiblemente diseñadas para incrementar el bienestar de los desplazados, han dado lugar a graves problemas para las personas forzadas a desplazarse. En la mayoría de los casos, estos proyectos incluyen un componente de “desarrollo económico local”, mediante el cual se establecieron plantas industriales con altas emisiones y alto consumo de energía en zonas que anteriormente no habían sido afectadas por la industrialización, frecuentemente con consecuencias que resultaron más perjudiciales para el medio ambiente que la situación original. Sin embargo, es posible que dichos proyectos aumenten el perfil político de los patrocinadores y promuevan las carreras individuales, sin importar el impacto ambiental. Se plantea la cuestión de por qué la política del gobierno no logró alcanzar los efectos deseados.

Nuestra investigación de campo, llevada a cabo a lo largo del año 2014 con las comunidades desplazadas en Ningxia, reveló cómo las políticas de desplazamiento pueden perjudicar a las familias. Este es el caso de la familia Ma del distrito Guyuan de Ningxia, por ejemplo, cuyo acceso a la educación, salud y vivienda claramente ha

empeorado después de su desplazamiento a Yinchuan. Creemos que uno de los problemas radica en el hecho de que las políticas de desplazamiento de la población están tan profundamente inmersas en la doctrina de modernización del gobierno que impide que se consideren alternativas para la lucha contra la pobreza y la degradación ambiental.

Existe el consenso entre los políticos chinos de todos los niveles de gobierno de que el desarrollo y la modernización (generalmente expresados de forma reductora usando un solo indicador, es decir, el Producto Interno Bruto, PIB) son procesos inherentemente beneficiosos y que desafiar esto refleja una actitud antiproduktiva, o incluso una falta de patriotismo. Para las autoridades chinas, la reubicación de comunidades enteras de zonas ecológicamente frágiles a las zonas industriales es una parte inherente del proceso de modernización, y una manifestación del progreso social. Las instituciones responsables de la elaboración y ejecución de estos proyectos de desplazamiento no pueden darse el lujo de pedir las opiniones de quienes están siendo desplazados, a pesar de las directrices internacionales que existen desde hace tiempo sobre este tema¹. Si las personas que son desplazadas se muestran reacias o incluso hostiles, pondrían en duda la premisa desarrollista de los dirigentes chinos.

Los desafíos que permanecen

Recientes encuestas de campo muestran que muchos de los que fueron desplazados todavía tienen dificultades para adaptarse a su desplazamiento: espacios habitables más pequeños, un sustancial aumento de los gastos de manutención, diferentes métodos y técnicas de cultivo que asimilar, y discriminación social. Teniendo en cuenta las consecuencias negativas para estas personas desplazadas, promover la modernización mediante los programas de desplazamiento de población y migración forzada es probablemente tan solo

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

una ilusión. Aunque es innegable el rápido desarrollo de la infraestructura, se ha prestado muy poca atención a las preocupaciones de los propios desplazados. En muchos casos, su forma de vida tradicional se ha visto alterada.

La interacción entre las comunidades rurales, las políticas de desarrollo y el medio ambiente es compleja, y es crucial para garantizar la plena participación de todas las partes interesadas en todo el proceso. Las comunidades locales afectadas por los programas de desarrollo propuestos deben recibir espacio y oportunidades adecuadas para expresarse y para elegir si la reubicación es la mejor solución a sus problemas, independientemente de si el gobierno considera que el estilo de vida de las comunidades es contrario a su idea de una sociedad completamente modernizada.

Es esencial desarrollar otras soluciones menos arriesgadas y menos perjudiciales

para las comunidades rurales que sufren la fragilidad ambiental, mientras se desarrolla la economía de las regiones en cuestión. Al compartir las experiencias de adaptación exitosas que no involucran desplazamientos forzados de población, los investigadores pueden sensibilizar a los líderes políticos sobre la existencia de modelos alternativos, ayudando a generar su disposición y capacidad para adoptar enfoques flexibles y participativos en la resolución de los problemas ambientales.

François Dubé 9585078@gmail.com

Estudiante de doctorado de la Facultad de Estudios Económicos de la Universidad de Ningxia; Pasante de Reasentamiento en ACNUR, Bangkok.

1. Ver Cernea, M. (1988) Reasentamiento involuntario en los proyectos de desarrollo: directrices de políticas en los proyectos financiados por el Banco Mundial. ISBN: 978-0-8213-1036-6 <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-1036-4>

Dilemas del desplazamiento inducido por el desarrollo

RMF 12, enero de 2002

Uno de los costes sociales del desarrollo es que las presas, carreteras, puertos, ferrocarriles, minas y tala desplazan a las personas. En todos los casos el desplazamiento plantea cuestiones éticas importantes. Consulte www.fmreview.org/es/desplazamiento-inducido-desarrollo.htm



Determinación de la condición de refugiado en Albania

Xymena Dyduch

Un estudio de las decisiones de determinación de la condición de refugiado en Albania –un país europeo de destino relativamente nuevo– revela algunas deficiencias, a pesar de los esfuerzos del país para desarrollar sus procedimientos en consonancia con las normas internacionales.

En octubre de 2012, la Comisión Europea recomendó que se concediera a Albania el estatus de candidato a pertenecer a la Unión Europea (UE), con sujeción al cumplimiento de ciertas áreas fundamentales, en particular el asilo. Uno de los objetivos del gobierno era alinear los procedimientos de determinación de la condición de refugiado (RSD, por sus siglas en inglés) de Albania con las Directivas de la UE relativas a RSD.

En agosto de 1992, Albania se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 (en adelante,

Convención sobre los Refugiados), y los derechos de los refugiados y otras personas que buscan asilo en Albania fueron consagrados en la Constitución de Albania de 1998¹ y en la Ley de Asilo y la Ley de Integración².

Estudiamos las decisiones de RSD emitidas en Albania entre 2006 y 2011 con el fin de evaluar hasta qué punto la práctica de Albania en esa etapa se ajustaba al marco jurídico de la UE. Analizamos 11 decisiones de RSD: tres rechazos y ocho decisiones de reconocimiento de la condición de refugiado. Seis de los 11 solicitantes eran chinos, tres

kosovares, un serbio y un iraní. El análisis de las decisiones se llevó a cabo de acuerdo con los criterios que figuran en la Directiva sobre procedimientos de asilo de la UE³ en vigor desde noviembre de 2006, y a la luz de la Ley de Albania sobre Asilo de 1998.

Derecho a ser informado y a asistencia jurídica y de interpretación

Encontramos que los solicitantes fueron informados acerca de sus derechos y obligaciones, pero no sobre las diferentes etapas del procedimiento. Todos los solicitantes deben recibir los servicios de un intérprete para exponer sus argumentos ante las autoridades competentes siempre que sea necesario, y también se les debe dar la oportunidad de comunicarse con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La información sobre la asistencia legal y de interpretación fue proporcionada en todos los casos estudiados y tanto los intérpretes como los representantes legales estuvieron presentes durante las audiencias. Sin embargo, los nombres de los intérpretes y representantes legales no fueron mencionados en ocho de las decisiones. Esto dificulta la verificación de su estatus profesional y, por tanto, impide la verificación de la representación. En la práctica, durante este período sólo hubo un asesor jurídico, proporcionado por el ACNUR. No hubo ningún caso de solicitantes que fueran representados por un abogado externo; esto parece deberse a que los solicitantes no saben que pueden elegir un abogado por su cuenta, a la falta de recursos para cubrir los gastos del abogado y a la escasez de asesores profesionales en Albania.

Composición y competencias de las autoridades que deciden

La Directiva de la UE requiere que las autoridades que toman las decisiones de RSD tengan competencias especiales en materia de refugiados, pero esto no está previsto en la ley albanesa sobre asilo. Por otra parte, la Ley sobre Asilo de Albania sólo menciona el número de miembros de la Dirección para Nacionalidad y Refugiados (DfNR, por su sigla en inglés) –quienes toman las decisiones sobre RSD– pero no dice nada sobre el quórum necesario para tomar una decisión válida. En los casos que revisamos, el quórum cambiaba constantemente; algunas decisiones fueron examinadas por cinco miembros y algunas por tres, lo que podría minar la imparcialidad

de la práctica. Recientemente, se decidió que todos los miembros deben estar presentes; sin embargo, entre mediados de 2011 y septiembre de 2012, la DfNR no examinó las solicitudes de RSD debido a que un miembro del personal estaba en licencia prolongada y no se había acordado una sustitución, paralizando con ello la capacidad de toma de decisiones de la DfNR.

Tipo de pruebas recopiladas

Tanto la Directiva sobre procedimientos de asilo como la Directiva de reconocimiento vinculantes en el momento establecen que la autoridad decisoria debe tener en cuenta la situación particular y las circunstancias personales del solicitante. En las decisiones estudiadas, aunque algunos tuvieron en cuenta la información individual detallada, en otros el reconocimiento de la condición se basó solamente en hechos generales –no específicos sobre la persecución hacia la persona– o incluso exclusivamente en informes de país. Sorprendentemente, una decisión se basó principalmente en información que databa de antes de que Albania se convirtiera en signataria de la Convención de 1951, en 1992.

Debida justificación y examen de las decisiones de las autoridades

La Directiva de procedimientos de asilo indica que las decisiones deben tomarse después de examinar el caso, y la Ley sobre Asilo de Albania establece que las autoridades deben verificar los hechos proporcionados antes de llegar a una decisión. Ocho de las decisiones se basaron en un examen exhaustivo de los hechos recopilados en el procedimiento, con referencias a fuentes de información externas (aunque no hubo referencias a las fuentes de información del ACNUR, a pesar de que es enfáticamente recomendado en el artículo 8.2 de la Directiva de procedimientos de asilo).

Sin embargo, sólo tres de ellos analizaron por separado el requisito de RSD de demostrar la persecución contra el individuo y la falta de protección del Estado. Un preocupante descubrimiento fue que en tres de las decisiones incluidas se admitieron como auténticas unas declaraciones que no habían sido expresadas por el solicitante. En una, por ejemplo, donde los solicitantes solamente hacen declaraciones generales sobre la situación de los uigures en China, la autoridad decisoria dijo que “en las declaraciones del solicitante de asilo es evidente que se fue de Turkestán por ser víctima de diferentes insultos, injurias, violaciones contra

su persona y sus creencias religiosas". Si los hechos no fueron declarados por el solicitante, no pueden ser admitidos como ciertos en la justificación de la decisión. En general, sólo tres de las 11 decisiones contenían un examen de todos los requisitos de la definición del artículo 1A de la Convención sobre los Refugiados.

Conclusiones

Consideramos que los criterios más relevantes para tomar una decisión competente de RSD son la recopilación exhaustiva de pruebas y su evaluación competente, ya que influyen directamente en la decisión de conceder o denegar el asilo.

Para garantizar un alto nivel de protección de los refugiados en Albania, la autoridad decisoria debe utilizar un conjunto de preguntas previamente elaborado en línea con la Directiva sobre los requisitos para obtener suficiente evidencia sobre el solicitante. Un conjunto consensuado de preguntas permitirá la igualdad de trato a todos los solicitantes y estructurará la entrevista para que se recopile sólo la información pertinente, mejorando así la eficiencia del procedimiento.

Se deben examinar todos los componentes de la definición de refugiado conforme a lo dispuesto en el artículo 1/1 de la Ley de sobre Asilo de Albania, con referencia al artículo 1 A (2) de la Convención sobre los Refugiados:

"... el término 'refugiado' se aplicará a toda persona: Que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país [...]". Artículo 1A (2)

La valoración de la prueba debe llevarse a cabo de acuerdo con las normas establecidas por el ACNUR y la Directiva de Reconocimiento⁴.

La valoración de la prueba debe basarse en hechos que se probaron verdaderos, debe indicar por qué un hecho específico fue considerado verdadero y debe indicar por qué a un determinado hecho no se le dio credibilidad. Tal análisis debe hacer referencia a todos los hechos declarados por el solicitante y nunca debe considerarse como declarado un hecho que no ha sido mencionado por el solicitante.

Se debe proporcionar a los solicitantes la información sobre las diferentes etapas del procedimiento de manera clara, preferiblemente por escrito en el idioma del solicitante, o

en uno de los idiomas oficiales de la ONU, según lo regulado en virtud del artículo 23 de la Ley de sobre Asilo Albania. Debe existir una clara referencia a las competencias de los miembros de la DfNR y la composición del organismo que toma las decisiones.

Después del año 2011, y especialmente desde 2014, el número de solicitudes de RSD aumentó después de que Albania recibiera a iraníes que habían residido en un campamento de tránsito temporal en Irak. En el primer semestre de 2015, 50 personas (en su mayoría iraníes y sirios) recibieron asilo. Después de que a Albania se le concediera el estatus de candidato para pertenecer a la UE en junio de 2014, una nueva ley sobre asilo –aprobada en septiembre de 2014⁵– reemplazó las disposiciones de la ley de 1998. Esta nueva ley también desarrolla normas de RSD, basadas en la Directiva de la UE sobre las normas mínimas relativas a los procedimientos de concesión y de retirada del estatuto de refugiado. Sin embargo, de acuerdo con el ACNUR y un informe de la Comisión Europea de noviembre de 2015⁶, a pesar de este nuevo marco jurídico, Albania debe mejorar sus procedimientos para determinar el estatuto de protección internacional. Una de las inquietudes expresadas radica en el percibido debilitamiento de la normativa que rige la composición del órgano que toma las decisiones de asilo; de no abordarse, esto aún puede representar un obstáculo para la adhesión de Albania a la Unión Europea.

Xymena Dyduch, xdyduch@yahoo.com

Abogada del Bufete de Abogados José Aguilar, Pamplona, España; fue pasante del ACNUR en Albania en 2011-2013⁷

1. www.osce.org/albania/41888?download=true
2. Ley de Asilo de la República de Albania No. 8432, 14.12.1998, www.refworld.org/docid/3a6b5c07.html
3. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=ES>
4. ACNUR (2011) Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, HCR/1P/4/Spa/Rev.3. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?rel doc=y&docid=50c1a04a2
5. Ley No 121/2014 sobre Asilo de la República de Albania. <http://tinyurl.com/Albania-asylum-law-2014-Alb> (Albanés)
6. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf.
7. La autora agradece a Hortenc Balla, Andi Pipero y Mariana Hereni de la Oficina del ACNUR en Tirana por la asistencia durante la investigación.

El rostro de los refugiados

Jesús Quintanilla Osorio

El contacto personal con los refugiados nos ayuda no sólo a ver a las personas que hay detrás la necesidad, sino también a comprender mejor los obstáculos a los que se enfrentan.

Conocí a Melchora, una indígena maya guatemalteca refugiada en Quintana Roo, México, hace más de 20 años, en mi visita al hospital general de Chetumal, porque su hijo se había accidentado dos meses atrás. Melchora me habló de sus plantíos en Kuchumatán y sus frutos, que venden en el mercado para sostenerse.

Ya eran cerca de las 4:30 de la tarde y ella debía partir para que la combi no la dejara, pues solamente existe un transporte al día desde Kuchumatán a Chetumal. Me quedé platicando con su hijo Víctor Manuel. El joven, curtido por el sol y las manos encallecidas por el trabajo, nació en México y tenía 26 años. A los minutos, Melchora regresó trasluciendo preocupación. La combi la había dejado y el albergue cercano al hospital estaba lleno ¿Qué iba a comer?

Víctor me había comentado sobre las dificultades para su madre de visitarlo con más frecuencia. El coste económico, el depender de los productos del campo para su sustento y el transporte público limitado eran obstáculos para que ella lo visitara más seguido. Conmovido por su desamparo, no dudé en dejarle cincuenta pesos para que pudiera comer algo.

Le comenté que yo había participado en un viaje misionero algunos años atrás al poblado de Maya Balam II, el emplazamiento de un antiguo campamento de refugiados y donde tuvieron lugar las primeras asignaciones de tierras a los refugiados guatemaltecos en 2002 [ver cuadro de texto]. Allí un doctor de la asamblea General de la Iglesia presbiteriana llevaba a cabo programas médicos gratuitos entre los refugiados y el equipo del que yo formaba parte les llevaba enseñanzas bíblicas y aportaciones de los hermanos. Recordé que la noche que arribamos al poblado, nos recibieron con una cena consistente en huevos con carne, hogazas de pan y chocolate caliente. Dormimos entre ellos en hamacas, y aunque no hablaban español, estábamos unidos por nuestra fe, y sentíamos armonía. Don Eulogio Carballo, el misionero, me enseñó a amar las misiones entre hermanos necesitados, sobre todo los que se refugiaron en México al huir de la guerra civil de Guatemala.

Al despedirme de Melchora, sentí un gran aprecio, y, les prometí oraciones en su favor.

Es necesario conocer el rostro de los refugiados en nuestros países, para entender todo lo que han dejado atrás. Seamos solidarios con ellos, y entendamos que ser desplazado, es vivir en otro mundo. Debemos tratarles como lo que son: seres humanos vulnerables.

Jesús Quintanilla Osorio chusino66@hotmail.com
Misionero mexicano, trabaja en poblados con personas desplazadas

En 2002, el estado mexicano de Quintana Roo emitió 322 títulos de tierras a exrefugiados guatemaltecos a quienes les había sido otorgada recientemente la ciudadanía mexicana. Era la primera vez que un gobierno estatal en México donaba terrenos a antiguos refugiados.

Los cerca de 2.800 exrefugiados que vivían en Quintana Roo en ese momento formaban parte de los cerca de 18.000 guatemaltecos que llegaron a los estados de Campeche y Quintana Roo a finales de 1984 y principios de 1985 tras huir de Guatemala. Aunque muchos refugiados guatemaltecos finalmente regresaron a casa, otros optaron por permanecer en México.

Los títulos de propiedad proporcionados a las parejas casadas dieron la igualdad de derechos sobre la propiedad a hombres y mujeres. Las viudas y los huérfanos recibieron títulos de propiedad individuales.



Desafíos para el derecho al trabajo en Ecuador

Adeline Sozanski, Karina Sarmiento y Carlos Reyes

El derecho al trabajo es importante para los refugiados y los solicitantes de asilo para el apoyo de sí mismos, facilitar la integración local y contribuir en la sociedad de acogida. Sin embargo, con frecuencia esta población enfrenta obstáculos para acceder al trabajo en las sociedades de acogida y su experiencia suele caracterizarse por condiciones de trabajo precarias y prácticas discriminatorias.

Ecuador es un ejemplo en el reconocimiento del derecho al trabajo de los refugiados y su potencial contribución positiva a la sociedad de acogida, mediante la introducción de la ciudadanía universal en su Constitución de 2008. Como resultado, los refugiados y los solicitantes de asilo disfrutaron de los mismos derechos que los nacionales ecuatorianos, incluido el derecho al trabajo¹. Con el fin de evaluar la situación laboral de los refugiados en varias ciudades del país, la ONG Asylum Access Ecuador realizó un estudio en octubre de 2013² sobre las personas que viven en Ecuador con distintos estatutos migratorios: refugiados reconocidos, solicitantes de asilo, solicitantes de asilo que no calificaron como refugiados y personas con otros estatutos migratorios.

Los resultados del estudio plantean que existen una serie de dificultades que hacen difícil para los refugiados y los solicitantes de asilo lograr el cumplimiento de su derecho a acceder al trabajo en Ecuador. Los hallazgos ponen de manifiesto cuatro factores principales que restringen el acceso al trabajo y al disfrute pleno de sus derechos laborales: la documentación oficial alienta la discriminación; la discriminación generalizada en función de la nacionalidad o la condición de refugiado; una interpretación inadecuada de los derechos y principios consagrados en la Constitución de Ecuador en las leyes y políticas efectivas; y el desconocimiento de los derechos laborales de los refugiados en las instituciones privadas y públicas, en el lugar de trabajo y entre los mismos refugiados. Los obstáculos administrativos, con frecuencia, disuaden a los empleadores de contratar a los refugiados y de formalizar sus condiciones de empleo. Además, hay evidencia de discriminación institucionalizada debido a los obstáculos administrativos y al desconocimiento generalizado de los derechos de los refugiados.

Aunque casi el 60% de los participantes informaron que están trabajando, solo un tercio está con un contrato y la mayoría trabaja en los sectores más vulnerables de la economía

donde hay poca estabilidad laboral. La mayoría de aquellas personas que trabajan en el sector agrícola o como jornaleros indicó que su actual actividad económica coincide con su experiencia previa. En cambio, casi todos los participantes de las zonas urbanas indicaron que su experiencia previa no coincidía con la actividad económica que realizaban en Ecuador. Aproximadamente, el 47% informó que su ingreso era inferior al salario mínimo de Ecuador y el 31% de los participantes consideró que tienen diferentes condiciones de trabajo respecto a los ecuatorianos. Los participantes de todos los sectores informaron incidentes laborales tales como aumento en las jornadas de trabajo, incumplimiento del pago de salario, acoso e intimidación, entre otras.

En base a las consideraciones de los participantes, el estudio permite realizar algunas recomendaciones con el fin de asegurar la aplicación de los derechos constitucionales en la práctica y facilitar la integración de las personas desplazadas en el mercado laboral ecuatoriano. De una parte, esto requerirá el establecimiento del derecho formal de los refugiados a que se les conceda un documento o tarjeta de identidad para extranjeros –que no muestre su condición migratoria, sino que incorpore un número de identificación individual que corresponda a los sistemas que se utilizan en las instituciones públicas y privadas–, y que sea emitido por un periodo de tiempo adecuado. Por otra parte, los funcionarios deben ser capacitados sobre cómo interpretar correctamente la ley, reconociendo que tanto los solicitantes de asilo como los refugiados tienen el derecho a trabajar. Específicamente, esto incluye:

Capacitar a los funcionarios públicos de las instituciones encargadas de garantizar y monitorear el derecho al trabajo (por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Laborales y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social) sobre los derechos laborales de los refugiados, teniendo en consideración la tasa de rotación periódica del personal en estas instituciones;

Apoyar el acceso al trabajo decente mediante estrategias dirigidas por el gobierno, como las iniciativas actuales del Ministerio de Relaciones Laborales de incluir a los refugiados en sus programas que vinculan a los empleadores con las personas que buscan trabajo;

Divulgar información específica para empleadores privados sobre los derechos laborales de los refugiados.

El derecho al trabajo, junto a condiciones de trabajo dignas, permite a los refugiados y solicitantes de asilo preservar su dignidad y reconstruir sus vidas. A fin de lograr esto, los Estados deben generar políticas y planes de implementación que faciliten el acceso al trabajo y mejore el entorno laboral de esta población. Por otro lado, los sectores públicos y privados deben apoyar dichas condiciones y promover

una mayor estabilidad laboral que facilite una integración en la sociedad de acogida.

Adeline Sozanski adelinesozanski@aol.com
Consultora de Asylum Access Ecuador en 2013

Karina Sarmiento karina@asylumaccess.org
Directora de Asylum Access América Latina www.asylumaccess.org

Carlos Reyes carlos.reyes@uam.es
Investigador, Universidad Autónoma de Madrid

1. Esto no incluye los derechos políticos. Arnold-Fernández, E. y Pollock, S. (2013), El derecho de los refugiados al trabajo, Revista Migraciones Forzadas, No. 44, disponible en www.fmreview.org/es/detencion/arnoldfernandez-pollock

2. El estudio en el cual se basa este artículo consta de una muestra de 119 participantes, de los cuales 60 son hombres y 59 mujeres. Estuvo constituido por 110 colombianos, 4 nigerianos, dos cubanos, dos esrilanqueses y un angoleño.

¿Podría por favor contestar 5 preguntas para ayudarnos a orientar futuros cambios en RMF?

Queremos que el mayor número posible de personas pueda acceder a RMF de manera que se adapte a sus preferencias de lectura, ya sea en forma impresa o en línea.

¿Deberíamos estar invirtiendo más recursos en, por ejemplo:

- imprimir más copias, en lugar de alentar a leer la revista en línea
- hacer que RMF esté disponible en más plataformas en línea
- proporcionar listados temáticos de artículos previamente publicados
- adaptar nuestras alertas de correo electrónico para que sea más fácil compartirlas

Por favor, visite <http://tinyurl.com/encuesta-RMF> para contestar la breve encuesta, será realmente de ayuda para nosotros que el máximo número de lectores la conteste.

Informaremos de los resultados en la próxima edición de RMF así como en la nuestra web.

¡Gracias!

El equipo de RMF

Gracias a todos nuestros donantes en 2015-2016

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluyendo la dotación de personal. Estamos profundamente agradecidos a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración:

CAFOD • Catholic Relief Services-USCCB • Danish Refugee Council • European Union • Henry Luce Foundation • International Organization for Migration • Islamic Relief Worldwide • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Open Society Foundations • Oxfam • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNHCR • US Conference of Catholic Bishops • Women's Refugee Commission • World Relief

También nos gustaría dar las gracias a todos los que han apoyado la producción y difusión de RMF por donaciones individuales a través de nuestro sitio de donaciones en línea

www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea

Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

Lina Abirafeh
Lebanese American University

Guido Ambroso
UNHCR

Alexander Betts
Refugee Studies Centre

Nina M Birkeland
Norwegian Refugee Council

Jeff Crisp
Independent consultant

Mark Cutts
OCHA

Eva Espinar
University of Alicante

Elena Fiddian-Qasmieh
University College London

Rachel Hastie
Oxfam

Lucy Kiama
HIAS Kenya

Khalid Koser
Global Community Engagement and Resilience Fund

Erin Mooney
UN Protection Capacity/ProCap

Steven Muncy
Community and Family Services International

Kathrine Starup
Danish Refugee Council

Richard Williams
Independent consultant

enero 2016

www.fmreview.org/es/destino-europa

Destino: Europa – Serie de seminarios públicos del RSC

Enero-marzo de 2016, los miércoles a las 17:00, Oxford.

Coordinadores: Cathryn Costello y Stephanie Motz

Como complemento de la última edición de RMF, la serie de seminarios Hilary Term del RSC examinará las causas y consecuencias de la actual "crisis" para la integración europea, los valores europeos y el régimen global de protección de los refugiados. Los refugiados que se dirigen a Europa se enfrentan a crisis de diferentes tipos: humanitaria –en los lugares a donde llegan y en los pasos fronterizos; legal –ya que algunos estados incumplen sus obligaciones internacionales y de la UE; y de seguridad –como refugiados se les asocia con miedos, tanto racionales como irracionales. Los oradores considerarán las reacciones y las responsabilidades de los estados europeos individuales, la UE, y de manera más amplia el Consejo de Europa y el Mediterráneo, hacia los refugiados en sus orillas y el sistema global de protección de los refugiados. Las diversas reacciones incluyen la ayuda para asistir y contener a los refugiados en otra lugar; ofertas de reubicación y reasentamiento a pequeña escala; represión militar del tráfico de personas en Libia; el cierre de fronteras; y movimientos para dar cabida a las nuevas grandes poblaciones de refugiados en Alemania, Suecia y otros estados principales de destino.

Tres de los ocho ponentes son autores de los artículos de esta edición de RMF: Cathryn Costello, Madeline Garlick y Kelly Staples. Los seminarios suelen estar disponibles después como podcasts. Más información en www.rsc.ox.ac.uk/events

Notas de investigación – novedad del RSC

La nueva serie de Notas de investigación del RSC está diseñada para que el acceso a su investigación académica sea más fácil para los responsables políticos, los profesionales y el público en general. Los tres primeros de la serie son:

- **El desastre humanitario Siria: las disparidades en las percepciones, aspiraciones y comportamiento en el Líbano, Jordania y Turquía** por Dawn Chatty
- **Economías de refugiados** por Alexander Betts y Naohiko Omata
- **Innovación Humanitaria de abajo hacia arriba** por Louise Bloom

www.rsc.ox.ac.uk/publications

Podcast de 2015 Anual Harrell-Bond Conferencia

"No queremos convertirnos en refugiados": la movilidad humana en la era del cambio climático

El profesor Walter Kälin (Enviado de la Presidencia de la Iniciativa Nansen, y profesor de Derecho Constitucional y Derecho Internacional, Universidad de Berna)

Basándose en el trabajo de la Iniciativa Nansen sobre el desplazamiento transfronterizo inducido por el desastre, esta conferencia, impartida por el profesor Kälin en Oxford el 04 de noviembre, exploró las diferentes herramientas disponibles para hacer frente a los desplazamientos y otras formas de movilidad humana relacionadas con los desastres.

www.rsc.ox.ac.uk/we-do-not-want-to-become-refugees

Cursillo: Los Refugiados Palestinos y el Derecho Internacional

11-12 marzo de 2016: British Institute, Ammán, Jordania

Este cursillo de dos días coloca el estudio de caso de los refugiados palestinos en el contexto más amplio del régimen internacional de derechos humanos. Examina, dentro del marco de los derechos humanos, las políticas y prácticas de estados de Oriente Medio en la medida en que inciden sobre los refugiados palestinos. Profesores: Dawn Chatty, profesora emérita de Antropología y Migraciones Forzadas, ex directora del Centro de Estudios sobre Refugiados; Susan M Akram, profesora clínica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Boston. Precio: 3.380£. www.rsc.ox.ac.uk/study/short-courses

Escuela Internacional de Verano sobre Migraciones Forzadas

4-22 de Julio de 2016: Oxford

La Escuela Internacional de Verano del RSC ofrece un enfoque intensivo, interdisciplinario y participativo para el estudio de las migraciones forzadas. Permite a quienes trabajan con refugiados y otros migrantes forzados a reflexionar críticamente sobre las fuerzas e instituciones que dominan el mundo de las personas desplazadas. La Escuela de Verano está principalmente dirigida a profesionales y responsables políticos que trabajan con y para los refugiados y temas relacionados, normalmente con una experiencia laboral de varios años. Precio: 3.380£. www.rsc.ox.ac.uk/study/international-summer-school

Derechos de autor

RMF es una publicación de acceso abierto. Puede leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir o enlazar los textos completos de los artículos de RMF siempre y cuando sea con fines no comerciales y se reconozca adecuadamente al autor y a RMF. Los autores que publican con RMF conservan los derechos de autor sujetos a la concesión de licencia exclusiva para RMF. Todos los artículos publicados en RMF tanto en su versión impresa como en línea, y RMF en sí, están registrados bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (CC BY-NC-ND). Más información en www.fmreview.org/es/derechos-de-autor.



De Siria a Brasil

Marília Calegari y Rosana Baeninger

Brasil se ha abierto a los sirios precisamente por las dificultades con las que se encontraban para entrar en la UE.

Poco menos de la mitad de los sirios que buscan asilo en la Unión Europea (UE) consigue la condición de refugiado. Por contra, en 2014 Brasil reconoció a la totalidad de los 1 405 sirios que se le solicitaron. En agosto de 2015 había en Brasil 2 077 refugiados sirios. La rapidez en el reconocimiento de la condición de refugiado, la tasa de idoneidad del 100% y los mínimos trámites burocráticos necesarios para que los sirios consigan un visado para solicitar refugio en Brasil han sido posibles gracias a la Resolución Normativa Nº 17 aprobada el 20 de septiembre de 2013 por el Gobierno brasileño:

Artículo 1: El visado adecuado será otorgado por razones humanitarias [...] a los individuos afectados por el conflicto armado en la República Árabe Siria que deseen solicitar refugio en Brasil. [...] Para cumplir con los propósitos de esta Resolución, serán consideradas como razones humanitarias todas aquellas que resulten del deterioro de las condiciones de vida de las personas en el territorio sirio o en las regiones fronterizas como consecuencia del conflicto armado en la República Árabe Siria.¹

La implicación de Brasil en los problemas de los refugiados ha aumentado en los últimos años². El país ha tomado parte en los principales instrumentos internacionales con relación a los refugiados y dispone de una legislación específica que garantiza la protección internacional³. Además, Brasil dispone de un organismo interministerial para abordar la cuestión: El Comité Nacional para los Refugiados (CONARE)⁴.

Los refugiados sirios que viven en la ciudad de São Paulo afirmaron que Brasil es el único país que actualmente está concediendo visados a los sirios:

«Yo no elegí Brasil; Brasil me eligió a mí».
(Refugiado sirio de 27 años de edad).

«Brasil fue el único país que nos dijo “Bienvenidos”; todos los demás nos dijeron “¡Fuera, fuera, fuera!”»
(Refugiada siria de 33 años de edad).

Un refugiado sirio de 28 años de edad declaró:

«Ir a Europa o a América, al Primer Mundo, es muy duro y muy caro. En mi situación, no tengo tanto dinero. Y en este momento Brasil está abierto a que los sirios volemos a su territorio».

Y añadió:

«En la Embajada de Brasil en Jordania me dijeron “Si vas a Brasil, el Gobierno brasileño sólo te dará la documentación, no te dará trabajo, no te dará una casa o dinero como en Europa; sólo te darán la condición jurídica. Si quieres ir, ve”. Así que me vine aquí. La gente sólo quiere un lugar en el que estar segura, lejos de la guerra, sólo quiere sentirse segura».

En septiembre de 2015, Brasil aceptó ampliar la vigencia de la Resolución Normativa Nº 17 durante dos años más.

Marília Calegari calegari@nepo.unicamp.br
Máster en Demografía y Doctoranda, Universidad de Campinas, Brasil.

Rosana Baeninger baeninger@nepo.unicamp.br
Profesora de Demografía y Sociología, Universidad de Campinas, Brasil.

www.unicamp.br/unicamp/?language=es

1. Resolução Normativa No17 de 20 de Setembro de 2013. www.jusbrasil.com.br/diarios/59458269/dou-secao-1-24-09-2013-pg-29 (traducción extraoficial)

2. Véase apartado sobre Brasil en Revista Migraciones Forzadas 2015 www.fmreview.org/es/discapacidad

3. Ley No 9474/1997

4. www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/refugio/conare

