

.....

Martha Lucía Quiroga Riviere. Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia con Maestría y Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Libre de Berlín. Docente en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Es autora, entre otros, de los libros *La nación en Colombia: reflexiones contemporáneas* (Universidad Externado de Colombia, 2015) y *La caída del Muro de Berlín desde cerca* (Universidad Nacional de Colombia, 2012). Contact: alquirogar@unal.edu.co

.....

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS DE 2015¹

Martha Lucía Quiroga Riviere

Universidad Nacional de Colombia

THE EUROPEAN UNION IN VIEW OF THE 2015-REFUGEE-CRISIS

Resumen

Con la llegada de un millón de refugiados en el 2015 la Unión Europea entra en una crisis profunda que se manifiesta hasta hoy. El artículo presenta primero el desarrollo de la política de asilo de la UE antes de 2015 y expone el carácter inédito de las cifras de los refugiados. Luego desarrolla la Agenda que diseñó la Unión para enfrentar el problema humanitario mostrando la crisis de su política de asilo y la fractura que provocó a su interior y examina los puntos de su política para revelar cómo los valores de la UE quedaron en segundo plano cuando contempló a los refugiados como una amenaza continental lo que se expresó en la securitización, externalización de fronteras, y *burden shifting*. Esta política pragmática que caracterizó su respuesta lleva a preguntarse si ante la difícil e inestable geopolítica internacional no se convertirá en la regla para la Unión Europea.

1. Fecha de recepción: 10 de febrero 2022; fecha de aceptación: 30 de marzo 2022. Este trabajo es fruto de una investigación desarrollada en la Universidad Nacional de Colombia.

Palabras clave

Unión Europea; refugiados 2015; Agenda Europea; migración.

Abstract

With the arrival of one million refugees in 2015, the European Union enters a deep crisis that is manifesting itself to this day. The article first presents the development of the EU asylum policy before 2015 and exposes the unprecedented nature of the refugee figures. Then it develops the Agenda that the Union designed to face the humanitarian problem, showing the crisis of its asylum policy and the fracture that it caused within it and examines the points of its policy to reveal how the values of the EU were in the background when it contemplated to refugees as a continental threat which was expressed in securitization, border outsourcing, and burden shifting. This pragmatic policy that characterized his response leads one to wonder if in the face of difficult and unstable international geopolitics, it will not become the rule for the European Union.

Keywords

European Unión; refugees 2015; European Agenda; migration.

Introducción

Según el informe del Alto Comisionado sobre los Refugiados de las Naciones Unidas, hacia finales de 2014 el número de refugiados² y personas desplazadas, resultado de la persecución, conflictos y violaciones a los derechos humanos, había alcanzado el récord más alto a escala global: 59.5 millones (UNCHR, 2015). Con la llegada de algo más de un millón de refugiados al territorio de la Unión Europea en el 2015, este drama humanitario lanzó a la UE a una crisis profunda que se manifiesta hasta hoy en día.

2. En este texto vamos a hablar de refugiados y no se va a entrar discernir si tienen derecho a asilo (refugiado) o no. En términos jurídicos un migrante solo es refugiado cuando su solicitud de asilo o de protección es aceptada. Quiénes pueden o tienen derecho a recibir asilo no es muy claro según las normas europeas (González Enríquez, 2015). En cuanto a la Unión Europea ni en el Tratado de Funcionamiento ni en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se define qué es "asilo" o qué es un "refugiado"; sin embargo, su política, se dice, debe ajustarse a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y a su Protocolo de 31 de enero de 1967. (Parlamento Europeo, 2020).

Aunque la crisis se ha logrado sobrellevar de la mano del accionar de la UE, la ACNUR, la ONU y a través de acuerdos con países como Grecia, Turquía o algunos países africanos, sin embargo, el problema planteado por la entonces Ministra de Defensa alemana y hoy presidenta del Parlamento Europeo, Ursula von der Leyen, en la Conferencia de Seguridad en Múnich, febrero de 2016, sigue vigente: “*No puede un continente con 500 millones de europeos y europeas ser sacudido en sus cimientos y capitular ante millón y medio o dos millones de refugiados!*” (von der Leyen, 2016).

El presente texto quiere lidiar con lo que se convirtió en ‘la crisis de los refugiados’ que, aunque afectó especialmente a algunos países, encarnó y está encarnando una prueba de fuego para la Unión en su conjunto. Aunque finalmente se logró acordar una política, esta ha sido difícilmente llevada adelante por todos los Estados de la Unión y, en la medida en que convirtió a los refugiados en un problema de seguridad continental y nacional comprometió “*el Estado de derecho y los derechos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE*” (Boza Martínez, Bruquetas Callejo y Claro Quintáns, 2016, p. 83).

Contemplados los refugiados como una amenaza continental, la UE habría orientado su política principalmente hacia lo que se conoce como la *securitisation*, *externalisation* y *burden shifting* (Parkes, 2017), algo que desde hace algún tiempo vienen criticando los expertos. Son respuestas dictadas desde el realismo político, desde una óptica de la seguridad y de los intereses de los Estados nacionales miembros que en el contexto de una cada vez más difícil geopolítica internacional creemos puede convertirse en la regla, y en un acento en lo intergubernamental al interior de la Unión.

El artículo presenta en una primera parte el desarrollo difícil de la política de asilo de la Unión Europea que precedió la crisis del 2015 y expone de mano de diferentes estadísticas, sobre todo con base en datos de la ACNUR³, el carácter inédito de las cifras de los refugiados en el 2015 para Europa. El texto entra en un segundo momento a mirar de cerca la Agenda Europea sobre Migración de 2015, política que diseñó la Unión, para enfrentar el problema humanitario, iniciando con la fractura que esta agenda provocó y que llevó a la crisis de la política de asilo de la Unión para luego examinar los puntos de la agenda y mostrar cómo, en su afán de resolver el “problema de los refugiados”, la Unión tuvo una política con énfasis en las cuestiones de securitización, externalización de fronteras, y *burden shifting*s (traslado de las cargas). Termina el texto con unas

3. Las cifras de refugiados se logran a través de ONGs, los gobiernos y el Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. ACNUR es la única organización que tiene datos de 63 países; difícil conseguir registros, datos y levantamiento de información en países que, sin embargo, no tienen la capacidad para hacer esta tarea, en zonas enteras en donde han vivido refugiados por años, como por ejemplo en Jordania o en el Líbano; también en el caso europeo es difícil tener datos exactos tanto de los países Schengen como de los de la UE (Luft, 2017).

reflexiones sobre esta crisis y su significado a futuro para la Unión Europea en el marco de una lenta reactivación económica, del agravamiento con la actual pandemia, y de una muy difícil y cambiante geopolítica internacional.

La crisis de 2015

Antecedentes: hacia una política común

Tras la unificación de facto de Europa después de la caída del Muro de Berlín en 1989, la Unión Europea se halló ante una nueva situación, resultado del fin de la guerra fría y, de la conformación de un nuevo “orden mundial” que suponía muchas variables desconocidas.

En cuestión de refugiados se dio un gran movimiento migratorio entre el año de 1989 y 1994 que alcanzó su punto más alto en 1992 con la cifra de cerca de 672.000 personas, provenientes en su mayoría del Este, que pedían asilo en Europa occidental. La guerra en los Balcanes provocaría en el cambio de siglo un millón doscientas mil personas de asilados en territorio europeo (Porras Ramírez, 2017), cifra que descendió hasta llegar a su punto más bajo en el año 2006, con 200.000 personas que solicitaban asilo en la Unión.

Producto de ese gran movimiento migratorio de inicios de los 90 es la política común de asilo de la UE que empezó a concretarse con la Convención de Dublín de 1990, convenio de carácter intergubernamental firmado solo entre algunos de los estados miembros de la Unión y teniendo como marco referencial la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951, y el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967⁴. La Convención de Dublín buscaba ante todo clarificar la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo entre los Estados, decidiéndose finalmente que, el Estado en donde el postulante hubiese ingresado por primera vez al territorio de la Unión, sería el responsable.

Para finales de esa década, con las conclusiones de octubre de 1999 del Programa de Tampere introducidas en el Tratado de Ámsterdam, se crea un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) que por primera vez otorgó, ya no a los Estados miembros, sino a las instituciones de la UE competencias en la legislación en materia de asilo. Allí se buscó homogenizar el proceso de asilo de los diferentes países de la Unión e incorporar unos estándares que, con el Tratado de Niza se quisieron consolidar.

4. La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951, completada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967. (ACNUR, 1992).

Así, desde 1999 hasta 2005, primer período en la construcción del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), se dictaron las diferentes directivas⁵ sobre la protección temporal en caso de una ola de desplazados, las condiciones de acogida, requisitos y reconocimiento, el estatuto de refugiados y los procedimientos a seguir y la creación de Eurodac, base europea de datos dactiloscópicos de asilo, esto último de gran relevancia por ser el mecanismo que permitiría saber por qué frontera había llegado la persona solicitante de asilo y de esta forma poder determinar el Estado miembro responsable. Con esto se lograron unas normas y mecanismos mínimos que debían funcionar para todos los países de la Unión en relación con los refugiados y el asilo (Alarcón Velasco, 2017; Parlamento Europeo, 2020).

En este primer periodo se reemplaza el Convenio de Dublín establecido en 1990, por el Convenio de Dublín II (2003) en donde continuó siendo esencial la cuestión de fijar *“los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país”*⁶.

Al Programa de Tampere le seguiría el Programa de la Haya de noviembre de 2004 que estableció unos objetivos en el ELSJ para alcanzar entre 2005 y 2010 (segundo período). A partir de 2005 se aplicó el procedimiento de codecisión⁷, y se buscó fundamentalmente *“instaurar un procedimiento de asilo único que implicara garantías comunes y un estatuto uniforme para las personas a las que se concediera protección”* (Parlamento Europeo, 2020) cuyos instrumentos y medidas deberían aprobarse antes de finales de 2010, plazo que se amplió hasta 2012. En 2005 se adoptó, a su vez, un Enfoque Global de Migración y Movilidad en donde se delineó la necesidad de vincular la política de inmigración a la política exterior en el marco de la globalización.

En el Tratado de Lisboa que entró en vigor a finales de 2009, se concretarían las modificaciones que se venían dando; se pasó de normas mínimas a la creación ya de un sistema común con estatutos y procedimientos uniformes. Se creó finalmente el Sistema Común de Asilo como parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) con el Artículo 67.2 y Artículo 78 del Título V (ELSJ) que darán los fundamentos

5. Directiva 2001/55/CE -protección temporal en casos de afluencia masiva de personas desplazadas; Directiva 2003/9/CE -condiciones de acogida de los solicitantes de asilo; Directiva 2004/83/CE -requisitos para el reconocimiento y el estatuto de refugiado y la Directiva 2005/85/CE-procedimientos de asilo que deben aplicar los Estados miembros. Recordemos que las Directivas en la UE son actos legislativos que establecen objetivos de obligado cumplimiento, pero a cada país le corresponde el cómo para llegar a esos objetivos. Los Reglamentos son actos legislativos vinculantes que deben aplicarse en su integridad en todos los países miembros la UE.

6. Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343> (EUR-Lex- 32003R0343 – ES) vigente hasta el 18/7/2013 y reemplazado por Dublín III.

7. El procedimiento de codecisión apuntaba al papel del Parlamento Europeo como colegislador junto al Consejo en los procedimientos legislativos; hoy se denomina procedimiento legislativo ordinario.

jurídicos y se reiteró que esta política común en materia de asilo debería ajustarse a la Convención de Ginebra de 1951 y al Protocolo de 1967.

De otra parte, para las cuestiones que veremos ahora del Convenio de Dublín y los problemas que se dieron en 2015, es importante señalar el Artículo 80 del TFUE que trata del “*principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, incluidas cualesquiera cargas financieras. Las acciones de la Unión en materia de asilo deben, si fuera necesario, incluir medidas apropiadas para garantizar que se hace realidad este principio*” (Parlamento Europeo, 2020). Además, con la inclusión en el Tratado de Lisboa de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se impusieron los artículos 18 (derecho de asilo) y 19 (protección en caso de devolución expulsión y extradición) como derechos fundamentales. Asimismo, en 2010 se creó la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), importante para acompañar y prestar apoyo a los Estados en cuestiones de asilo.

El Programa de Estocolmo que vendría a reemplazar al de la Haya, delinearía la política de la Unión entre 2010 y 2014 o tercer período: reiteró la importancia de un espacio común en cuestiones de asilo al mismo tiempo que reiteraba a Dublín como piedra angular en la construcción del SECA. Al mismo tiempo profundizó en la consecución de espacios comunes para el reconocimiento de refugiados; buscó un estatuto uniforme para los refugiados o para los que buscaban asilo, unas normas mínimas de acogida y procedimientos comunes para conceder o retirar el asilo entre otros, insistió en la cuestión de la solidaridad entre los estados miembros ante situaciones en que algunos estados sufrieran presiones específicas y acentuó el papel que debía desempeñar la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA-EASO).

Sin embargo, con excepción de la Directiva sobre los requisitos de asilo que entró en funcionamiento en enero de 2012, el Reglamento Dublín III de 2013⁸, el Reglamento Eurodac, la Directiva sobre condiciones de acogida y la Directiva sobre procedimientos de asilo no entrarían en vigor sino hasta julio de 2013 y su implementación solo se iniciaría en julio de 2015, en medio de la crisis migratoria.

Annus horribilis 2015

La nueva dinámica mundial expresada entre otras en la primavera árabe, la crisis de Estados como Libia, Eritrea, Afganistán, y sobre todo en el conflicto sirio que ya en el

8. Reglamento UE N.604/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo Diario Oficial de la Unión Europea, 29.6.13, L 180/31, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9259.pdf>

2014 entraba a su cuarto año en guerra, pondría al continente frente a una nueva ola de refugiados que culminó en un primer momento en el año 2014 cuando el número superó las cifras de 1992, alcanzando los 709.000 refugiados (ACNUR, 2016).

Precedente trágico a esta ola de refugiados fue la isla italiana de Lampedusa en octubre de 2013, que vio morir ante sus costas a 368 personas que formaron parte de los más de 20.000 muertos entre el 2000 y el 2013 (Grasso, 2014)⁹. La operación *Mare Nostrum*, puesta en marcha por el gobierno italiano tras este trágico suceso lograría salvar en un año a 152.000 refugiados¹⁰ pero, por la oposición de varios países que la consideraron un acicate para los traficantes de personas, finalizó su trabajo en diciembre de 2014. En su remplazo FRONTEX, la agencia de control de las fronteras europeas de la UE creada en 2004 en el marco de los países asociados a Schengen inició acciones con las operaciones *Tritón* y *Poseidón* que, si bien salvaron vidas, fueron de más bajo alcance y aumentaron el control y la militarización de las fronteras.

Pero es el año 2015 en el que el número de refugiados definitivamente llegó a alcanzar una magnitud inédita no vista desde la Segunda Guerra Mundial; entre enero y junio de 2015, 137.000 refugiados lograron arribar a las costas europeas por el mar Mediterráneo; en abril desaparecían 1308 personas intentando cruzar el mar, infortunio que provocó la reacción europea de forma inmediata (UNCHR, 2015). Se ampliaron las operaciones de salvamento en las dimensiones en que había trabajado *Mare Nostrum* de Italia y con la participación de buques militares de varios países de la UE, de la *Migrant Offshore Aid Station* (MOAS) y de *Médecins Sans Frontières*, se disminuyó de forma considerable el porcentaje de víctimas: en mayo el cruce del mar le habría de costar la vida a 68 personas (UNCHR, 2015).

Posterior a esta primera ola de refugiados que desde Libia llegaban a Italia por el Mediterráneo, ruta tomada por población que huía de Eritrea, Somalia y países de la África subsahariana, se desplazaron otros miles tomando la ruta más peligrosa desde Turquía hacia las islas griegas; alrededor de mil refugiados por día alcanzaron las islas principalmente de Lesbos, Chíos, Samos, Kos y Leros. Esta segunda vía fue la alternativa para los que huían de la guerra en Siria y de los conflictos principalmente en Afganistán,

9. Según una investigación transeuropea del *The Migrant Files* murieron más de 23.000 migrantes entre el 2000 y el 2013 intentando llegar a Europa. El Mar Mediterráneo en donde se sucedieron allí la gran mayoría de muertes entre 2000 y 2014 se convirtió en una fosa común (Grasso 2014). 14.000 personas murieron entre 2013 y 2018 (Galarraga Gortázar, 2018).

10. Esta operación con 5 barcos, 2 submarinos y 6 aviones que operaba en todo el Mediterráneo, fue asumida casi que en su totalidad por Italia –alrededor de 10 millones de euros mensuales— con una participación mínima de las arcas de la UE (1,8 millones en total). Fue reemplazada por Tritón que operaba solo hasta las 30 millas de la costa italiana, no en aguas internacionales (Grote & DE, 2014). A esta operación contribuyeron algunos Estados de la Unión (Finlandia, Suecia, Alemania, Países Bajos, Francia, España, Portugal, Italia, Austria, Polonia, Rumania, Lituania y Malta) y otros Estados europeos (Islandia, Suiza y Noruega).

Irak y Somalia y tenían como objetivo llegar a Grecia para luego continuar a través de los Balcanes hacia Europa del norte (UNCHR, 2015).

Para el fin del año llegarían al continente europeo 1'046.599: por mar 1'011.712 personas y 34.887 por tierra (IOM-International Organization for Migration, 2015) — mientras 3.550 vidas se perderían en el intento (ACNUR, 2016)¹¹—.

No hay que perder de vista que el número de refugiados que llegaron a Europa Occidental fue poca en relación con los refugiados del mundo. En un informe de UNCHR (2015, p. 4) se leía que para finales de 2014 Turquía era el país con más refugiados, seguido de países como Pakistán, Líbano, Irán, Etiopía y Jordania. En relación con el número de refugiados por número de habitantes, Líbano era el país con la mayor proporción (232 por 1000 habitantes).¹²

Es innegable, empero, que el 2015 presentó para Europa grandes novedades, no solo por su dimensión, sino también por su dinámica y por la heterogeneidad de las diversas nacionalidades que arribaron primero de los Balcanes y luego de Siria, Afganistán o Eritrea. La migración este-oeste de los años 90 se transformó en la de sur-norte (Parkes, 2017), una migración proveniente de zonas en donde la influencia de la Unión era poca.

La respuesta europea: La Agenda Europea sobre Migración de mayo de 2015

El 20 de abril de 2015, ante una opinión pública movilizada por una serie de naufragios trágicos en el mar Mediterráneo se llamó, por primera vez en diez años, a una reunión extraordinaria del Consejo con los ministros de relaciones exteriores y del interior de la UE, buscando un enfoque integral cuyo tema central lo constituyó la migración. Esta reunión preparó la cumbre extraordinaria de jefes de Estado que tuvo lugar tres días después en Bruselas para tomar medidas y dar soluciones a los refugiados que llegaban por tierra y por mar. En estas reuniones se concretaría la respuesta política de la Unión que se conoce como la Agenda Europea sobre Migración de mayo de 2015 (Comisión Europea, 2015).

11. En los años posteriores a 2015-2016 el número de refugiados para los 28 de la UE sería de 712.250 en 2017, 664.410 en 2018, 744.810 en 2019 y 471.630 en 2020 ya sin contar el Reino Unido.

12. De la totalidad de refugiados que estaban bajo el mandato de la UNCHR un 86% se encontraban en los países en desarrollo. La fuente de la UNCHR es el documento UNHCR "Global Trends 2014, World at War".

Los problemas de la redistribución, Dublín II y la crisis al interior de la Unión

Se decidieron dos nuevos mecanismos: el mecanismo de reubicación¹³ y el de reasentamiento¹⁴ instrumentos que buscaban ante todo distribuir las cargas que afectaban solo a algunos de los Estados miembros.

Recordemos que el corazón de Dublín giraba en torno al principio del registro en el primer país de llegada. La cantidad de refugiados ya desde los primeros meses de 2015 puso de presente rápidamente el problema del desbalance con relación al reparto de refugiados dentro de la UE porque los caminos que tomaban los refugiados provocaban una carga mayor sobre cuatro países de la UE: sobre Grecia e Italia, porque a través de sus costas recibían a la gran masa de refugiados llegados por mar a través del Mediterráneo o del Egeo —de allí la ayuda especial de 60 millones de euros para estos estados que estaban en el frente—; y sobre Alemania y Suecia porque un 43% de los que pedían asilo se registraron allí buscando mejores condiciones (UNCHR, 2015, p. 18). Se hacía necesaria una reforma del sistema Dublín para activar nuevos criterios de distribución de los solicitantes.

La aprobación de estas decisiones para lograr la redistribución y la reubicación de los refugiados implicó poner por fuera de funcionamiento a Dublín III (Alarcón Velasco, 2017) y reemplazarla por esta reforma temporal que aparentemente iría solo hasta septiembre de 2017. La cuestión de la reubicación se hacía además imperiosa en vista de la situación precaria que estaban viviendo los refugiados sobre todo en Grecia. Así, la cumbre europea del 25 y 26 de junio de 2015 buscó distribuir cuotas obligatorias entre los 28 Estados miembros: en un inicio 40.000 de los solicitantes de asilo que se encontraban en Italia y Grecia, y en un segundo momento unos 120.000; igualmente, reasentar 20.000 refugiados que habían solicitado protección desde países por fuera de la UE para septiembre de 2017 (Alarcón Velasco, 2017; Boza Martínez et al., 2016; Prieto, 2016).

Empero, esta decisión de cuotas obligatorias enfrentó una fuerte oposición y rechazo; el primer ministro eslovaco no asumió esta decisión de jefes de Estado y gobierno del Consejo Europeo a pesar de su obligatoriedad jurídica. La resistencia se dio de facto entre varios de países: Suecia hablaría del cierre de la frontera con Dinamarca; Austria

13. La reubicación —figura basada en la solidaridad— consiste en un reparto de responsabilidad entre los Estados, a través del cual se traslada a personas solicitantes de protección internacional de un Estado miembro de la UE a otro (Alarcón Velasco, 2017, p. 159).

14. Consiste en reasentar a personas que ya tienen concedido el estatuto de refugiado y que se encuentran en países terceros (Alarcón Velasco, 2017, p. 159).

cerraría el corredor de los Balcanes y se pondría a la cabeza de los países del grupo de Visegrado (Polonia, Eslovaquia, República Checa y Hungría)¹⁵ que con los Estados del Báltico rechazaron de plano la decisión argumentando la defensa de sus intereses nacionales, mediados en parte por gobiernos que respondían a las presiones xenófobas y anti islamistas –alguno llegaría a decir que solo recibirían refugiados cristianos (Vanguardia, 2015)—. Este rechazo obligó a un nuevo acuerdo entre los países miembros pero esta vez no de forma obligatoria sino voluntaria sobre la base del principio de solidaridad entre los Estados de la Unión (artículo 80 del TFUE) que buscó reubicar otros 32.000 refugiados.

La política coyuntural, pero también lo logrado a través de años en el marco de una política común sobre inmigración y refugio, se fracturó. Se habló del fracaso del corazón de la política de asilo de la Unión: Dublín¹⁶. Pero también Schengen se fragmentó; al momento en que la columna de refugiados tomó el camino de los Balcanes hacia la Alemania de Merkel, algunos de esos países como Hungría y Austria iniciaron el cierre de sus fronteras en aras de su seguridad nacional; se alcanzaron a construir muros en las fronteras entre Hungría, Croacia y Eslovenia, acciones estas que echaban mano del art. 23 del Código de Fronteras Schengen, que alude al restablecimiento de fronteras interiores y la apreciación de situaciones de «grave riesgo de orden público». Además de esto tanto Grecia como Italia, ante la inactividad de la Unión de cara a sus problemas, permitieron que los refugiados continuaran su ruta hacia países que les podrían ofrecer un mejor futuro y eludieron así la aplicación de Dublín para evitar ser los Estados responsables para la tramitación de asilo y la acogida.

Hacia el 1 de febrero de 2016 la Unión mostraba una clara fractura alrededor de la política hacia esta urgencia humanitaria; el balance de las medidas de distribución fue lamentable tanto por el número concreto de refugiados reubicados¹⁷ para esa fecha, 202 de Grecia y 259 de Italia, como por los pocos Estados que llevaron adelante las tareas acordadas: solo Finlandia, Suecia, Luxemburgo, Francia, Bélgica, España, la República

15. En mayo de 2017 la Comisión Europea abrió procedimientos de infracción a Polonia, República Checa y Hungría por no haber asumido las tareas de la reubicación (Alarcón Velasco 2017).

16. Lo que se llamó el fracaso de Dublín (Garcés-Mascareñas, 2015) se resume en el desbalance tiene que ver primero: el criterio del registro en el primer país de llegada; segundo: los refugiados solicitan asilo en países que otorgan mejores condiciones; tercero: los refugiados tienen conocidos y familiares en otros países asumiendo un viaje clandestino y peligroso para evitar que se les tome las huellas en otro país distinto de aquel en el que se quieren asentar.

17. Adicional a esto, los nuevos lineamientos determinaban que solo podrían ser ubicados aquellos solicitantes de asilo, que hubiesen sido registrados en el EURODAC y, que provinieran de países con tasas de aceptación del 75%. “En la actualidad este requisito sólo lo cumplen los nacionales de Siria, Irak y Eritrea. En el caso de Italia, el requisito implica que una gran parte de los que llegan no podrán ser reubicados, porque, según las autoridades italianas, más del 50% de ellos no reúnen los requisitos para solicitar asilo” Prieto (2016, 3).

Federal de Alemania, Países Bajos y Portugal se declararon dispuestos (Blockmans, Carrera, Gros, & Guild, 2015; Prieto, 2016). Esta poca efectividad se deja ver con este ejemplo: España que se había comprometido “*a reubicar 15.888 personas y reasentar 1.449*”, había *reubicado* para mayo de 2017 “*cerca de 900 solicitantes de asilo y [...] reasentado unos 886 refugiados procedentes de los campos de refugiados de Jordania y del Líbano*.” (Alarcón Velasco, 2017, p. 5).

La agenda europea de migración: securitización, externalización y burden-shifting (traslado de cargas)

Este artículo comparte la caracterización que en su momento hicieron especialistas sobre el tema como Blockmans et al. (2015), Carrera & Lannoo (2015), Parkes (2017), Backhaus et al. (2017), pero también la ACNUR (2016) o algunas ONG (PRO ASYL, 2017) sobre el accionar de la UE y de los Estados miembros: ante esta crisis la Unión Europea dio prioridad a las cuestiones de seguridad, externalización de fronteras y control de la entrada al territorio europeo; lucha contra los traficantes de personas y retorno y repatriación de los migrantes ‘ilegales’ de terceros países “*instead of first ensuring full compliance with fundamental human rights standards and principles*” (Blockmans et al., 2015, p. 4).

Miremos más de cerca la Agenda que se dio la UE para luego poder entrar al análisis de sus principales políticas y medidas y ver cómo se tradujo esta caracterización en las políticas de la Unión Europea.

Dentro de la agenda (Comisión Europea, 2015; European Council, 2015c) los puntos decididos como respuesta inmediata, además de los nuevos criterios para reubicar y distribuir mejor los solicitantes de asilo con una financiación de emergencia de 60 millones de euros para los estados de primera línea y del programa de 50 millones para el reasentamiento de 20.000 refugiados a Europa de forma legal y segura, fueron:

1. La creación de *hotspot* (puntos álgidos) para identificación, registro y toma de huellas dactilares de los migrantes y coordinación de su retorno, en donde trabajarán conjuntamente la Comisión y la OEAA, Frontex y Europol.

2. Para salvar vidas, triplicar las capacidades y presupuesto de Frontex y sus operaciones conjuntas, *Tritón y Poseidón*.

3. En el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) desmantelamiento de las redes de los traficantes de refugiados y la captura y destrucción de embarcaciones utilizadas en el Mediterráneo por los traficantes.

4. Trabajo conjunto con terceros países para abordar la migración desde su origen para los programas regionales de desarrollo y protección desde el norte de África y el Cuerno de África para 2015 y 2016.

Además de estas acciones inmediatas, se definieron cuatro niveles de acción a mediano plazo: reducir los incentivos para la migración irregular (abordar causas del desplazamiento en terceros países, lucha contra traficantes, política de retorno); administrar las fronteras (salvar vidas y hacer seguras las fronteras exteriores); una política de migración legal; e ir hacia una fuerte política común de asilo (evaluar Dublín III, ir contra el ‘abuso del sistema de asilo’ y definir un proceso único de decisión en materia de asilo para evitar desbalances).

Los Hotspots

La creación de los *hotspots* (European Commission, n.d.) buscó la puesta en marcha de un mecanismo para facilitar de forma rápida la reubicación temporal de miles de solicitantes de asilo desde los lugares con más afluencia: en Italia —los puertos e islas Augusta, Lampedusa o Pozzallo— y en Grecia —Lesbos, Chíos o Kos—. Allí se debía registrar a los refugiados, tomar sus huellas dactilares y hacerles entrevistas. Desde el mismo momento de su llegada se buscó diferenciar de forma rápida entre los ‘refugiados’ y los ‘migrantes ilegales’, entre quienes ‘sí necesitaban protección’ y quienes debían ser expulsados rápidamente como ‘ilegales’; todo esto en un trabajo conjunto entre la Comisión, la OEEA, Frontex y Eurojust y Europol —estos dos últimos debían procesar las solicitudes, apoyar a los estados para la repatriación de los inmigrantes “irregulares”, y hacer las investigaciones de trata y tráfico de personas.

La puesta en marcha de 6 *hotspots* (puntos álgidos) en Italia y cinco en Grecia que deberían empezar su funcionamiento para noviembre de 2015 se retrasaron, sin embargo, en parte por la misma afluencia de refugiados que sobrepasaron las capacidades de estos dos países y en parte por la oposición de la población como en el caso de la isla de Kos. De otra parte, las agencias europeas comprometidas en toda esta operación necesitaban mucho el apoyo de expertos de los estados miembros que fue también menor de lo esperado (Prieto, 2016).

Fortalecimiento de Frontex y la Operación Sofía

Se conformó una nueva Agencia de Frontera Europea y Guardias de Costas, com- puesta en primera medida por Frontex, además de las guardias costeras nacionales —en

el caso de control marítimo— y de las autoridades responsables de mantener el control de las fronteras externas terrestres de los Estados de la Unión. En este aspecto se fortaleció Frontex como agencia en el control de las fronteras externas de la Unión, y en su tarea de apoyo para las operaciones que tuvieron como objetivo central el retorno de inmigrantes irregulares que no tuvieran derecho a residir en territorio de la UE (Santos Vara, 2018, p. 161). Con el Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC) compuesta por Frontex en su nueva versión y las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras, se constituyó una Oficina de Retorno y se reforzó el papel de la Agencia. Con esta Guardia puesta en marcha a finales de 2016 se desplegaron en los Estados miembros “*más de 1.550 agentes para apoyar a los Estados con fronteras exteriores, además de los 100.000 guardias de fronteras con que ya contaban dichos Estados*” (Comisión Europea, 2017, p. 3)¹⁸. El Consejo Europeo triplicó además los recursos de *Tritón*¹⁹, misión del centro del Mediterráneo liderada por Frontex.

Sobre el punto referente al tráfico de personas se autorizó desde la Política Común de Seguridad la misión EUNAVFOR MED conocida como *Operación Sofía* que, como reacción al hundimiento de una embarcación con 700 refugiados no muy lejos de la isla de Lampedusa, se inició en abril de 2015 con la autorización de la ONU y acorde a las leyes internacionales. Esta operación permitió el abordaje de barcos en aguas internacionales, pero no en aguas territoriales de Libia, país clave en la salida de migrantes sobre lo cual hablaremos más adelante²⁰.

La *Operación Sofía* tuvo sin embargo desde su inicio muchas críticas: se pronosticó que no serviría de manera significativa ni para impedir el accionar de los traficantes de personas —sobre todo en la ruta central del mediterráneo— ni para bajar el flujo de migrantes pues el accionar de las mafias no era causante de la migración irregular. Lo que sí significó fue una militarización de una crisis humanitaria y, la vinculación de la protección de los derechos humanos de una población que buscaba refugio con las cuestiones de seguridad (Lens Blanco, 2019). Adicional a esto, las operaciones militares redujeron las posibilidades de iniciativas privadas para ayudar a los refugiados en alta mar; no es algo menor si se tiene en cuenta que, según PRO ASYL (2017),

18. Esta Guardia no se concibió para reemplazar en ningún momento a los guardias de los estados miembros; estos seguirían y siguen siendo los responsables principales de sus fronteras exteriores (Santos Vara, 2018).

19. Tritón fue reemplazada por la operación Themis en febrero 2018. Véase: <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-themis-italy/>

20. La UE concibió la operación Sofía inicialmente hasta el 2017 pero le han extendido el mandato; desde el 29 de marzo de 2019 se hace sin el despliegue de buques lo que la ha hecho más inefectiva (Lens Blanco, 2019). Estuvo activa hasta marzo del 2020 y reemplazada por la Operación militar IRINI

para ese momento alrededor de un 40% de las operaciones de salvamento en altamar provenían de organizaciones privadas. Para el 2018 con el acento en las operaciones militares y la campaña de hostigamiento contra las iniciativas y ONG humanitarias, muchas de estas desistieron de las operaciones o encallaron en una maraña de jueces e inspecciones. En concreto resultó que se hizo difícil saber qué pasaba en las aguas territoriales de Libia: *“Más de cien personas murieron ahogadas el 1 de septiembre sin que nadie se enterara hasta diez días después, según denunció Médicos Sin Fronteras.”* (Galarraga Gortázar, 2018).

Acuerdos con terceros países para controlar la inmigración

En lo relacionado con las ayudas financieras para los programas regionales de desarrollo y protección del norte de África y el Cuerno de África para 2015 y 2016 se creó un Fondo fiduciario para África, que tenía como objetivo estabilizar los países ‘productores de migración irregular’ y ayudar a atacar las causas que la producían; estos fondos tuvieron un claro acento alrededor de la repatriación de nacionales de terceros países y su readmisión.

Ya en el 2014 en la cuarta cumbre euroafricana celebrada en Bruselas entre la UE y la Unión Africana UA se aprobó un plan de acción para evitar la inmigración ilegal combatiendo las redes de tráfico de personas y, para asociar de mejor manera la migración legal y el desarrollo local. Esto supuso mejorar las gestiones fronterizas de la UE y entre los mismos países africanos, y facilitar cauces de emigración legal pero también *“de forma expresa o sobreentendida, condicionar la ayuda europea a la cooperación en la prevención de la inmigración irregular”* (González Enríquez, 2014).

Para el año 2015 y ante la emergencia, se concertó en noviembre en la Cumbre de Valetta (European Council, 2015a, 2015b), el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE (EUTF) como instrumento para la migración. Este fondo se alimentó principalmente de los fondos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (90%) provenientes en su mayoría del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (De Guerry, Stocchiero, CONCORD, & CINI, 2018). A estas decisiones le siguió el Marco de Asociación también conocido como Pacto sobre Migración que se acordó en junio de 2016 (Comisión Europea, 2015). Este fijó 5 puntos importantes de cooperación: enfrentar las causas de la inmigración irregular; fomentar la migración legal; reforzar las políticas de asilo; luchar contra el tráfico de migrantes; reforzar la cooperación y facilitar el retorno de migrantes irregulares y su reintegración.

Si bien es cierto que *“el discurso europeo sobre la ayuda no se ha securitizado en años recientes. Más concretamente, el paradigma del nexo seguridad-desarrollo tiene un peso en el consenso europeo de desarrollo adoptado en 2017 similar al que tenía en 2005”* (Oliví y Pérez, 2018, p. 8); sin embargo, ante la crisis de los refugiados este discurso se concretó de forma abierta. Varias ONG (De Guerry et al., 2018)²¹ han evaluado la securitización a través de estudios de caso en tres de los Estados estratégicos para la Unión, corredores principales en el paso de los flujos de migraciones que llegan a Europa por el centro y occidente del mediterráneo: Libia²², Níger²³ y Etiopía²⁴. La conclusión general de la investigación, que vale para Libia y Níger —y mucho menos para el caso etíope—, es que partiendo de que la mayoría del dinero del Fondo Fiduciario proviene del Fondo Europeo de Desarrollo, se ha producido efectivamente un desvío de la política de desarrollo en favor del control de migración ilegal y de la contención de la migración, un corrimiento del objetivo central a saber: trabajar para superar la pobreza de estos estados, a objetivos de seguridad de la Unión Europea. Se pasó de un enfoque humanitario a un interés en medidas de seguridad. El Parlamento Europeo (2020, p. 8) reconoce que

“El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) [...] se centra en la erradicación de la pobreza y la consecución de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, pero estos últimos años se ha estado usando cada vez en mayor medida para financiar la respuesta a las cuestiones migratorias.”

Hay que subrayar que la política hacia Libia ha supuesto desde hace tiempo instrumentos de seguridad con la operación Tritón de Frontex o Sofía de la EUNAVFOR que patrullaron durante el 2014 y 2015 el Mediterráneo. Asimismo, la gestión de las fronteras

21. El informe se basó en entrevistas a autoridades nacionales y locales, en organizaciones de la sociedad civil, pero también fueron entrevistados autoridades de la UE, de los Estados miembros de Italia, Alemania, Francia y España, agencias de las naciones unidas ONGs, agencias de cooperación y desarrollo de los estados miembros de la unión. Para el caso de Libia solo se evaluó el programa que apenas iniciaba (De Guerry et al., 2018).

22. Libia se ha convertido en un Estado de paso para los que intentan llegar a Europa; su inestabilidad facilita el tránsito de los migrantes. Según las cifras de las Naciones Unidas de 2016, en Libia 1,3 millones de la población ya sea por desplazamiento interno, refugiados o migrantes, necesitaban ayuda humanitaria. Desde inicios de 2017, Libia devino un socio estratégico para la Unión tras el apoyo al Gobierno de Consenso Nacional libio dirigido por Fayed Al-Sarraj respaldado por la ONU (De Guerry et al., 2018).

23. Níger, uno de los países más pobres del mundo (45,7% de la población vive con menos de 1,90 dólares al día) está en la ruta importante de los migrantes que vienen de la África subsahariana. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) habla de más de 400.000 migrantes que se dirigen a Libia y Argelia a través en su mayoría de la región de Agadez (De Guerry et al., 2018, p.22). Por su inestabilidad política se facilita el tráfico de migrantes y trata de seres humanos.

24. Etiopía tiene una ubicación geográfica estratégica en el Cuerno de África; maneja una política de puertas abiertas y es región estable a pesar de ser uno de los más pobres del mundo (33,5% de la población viven con menos de 1,90 dólares); está rodeado de países inestables como Sudán, Somalia o Eritrea. En el 2016 recibió alrededor de 800.000 migrantes (De Guerry et al., 2018).

con la misión *EU—Border Assistance Mission* ofrece ayuda a las fuerzas de seguridad libias —adicional a la misión de apoyo de la ONU.

Así la ayuda a terceros países se está dando localmente “*no en función de las necesidades del país sino de los patrones de migración*” (De Guerry et al., 2018, p. 18) de tal forma que las comunidades que han recibido ayuda son las ubicadas en los lugares estratégicos del flujo migratorio por el Mediterráneo central y en la frontera con Níger.

Se deben señalar también otros problemas como el que los países africanos asociados participan como observadores en el funcionamiento del EUTF, pero no tienen poder de decisión —como sí ocurre con los proyectos del FED— y “*la elección de proyectos y los procesos de asignación (fueron) opacos.*” (De Guerry et al. 2018, 13). Adicional a esto, el presupuesto del EUTF no es parte integrante de la UE y por esto el Parlamento Europeo no tiene poder de control. Los proyectos que se seleccionaron además debían responder a lo acordado en La Valetta y a los objetivos del EUTF.

En esta misma dirección se celebró posteriormente, en agosto de 2017 un encuentro entre los líderes de Libia, Níger, Chad, Alemania, Francia, Italia y España y el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de seguridad (HR/VP), que buscó reforzar el apoyo a los países africanos para aumentar el control de la migración a través de sus territorios.

En relación con estos acuerdos, sería el acuerdo con Turquía, contemplado en la Agenda como ejemplo de asociación con los países de origen y de tránsito para reducir los incentivos de la migración irregular²⁵, lo que definitivamente ‘salvó’ a la UE del peligro que suponían los refugiados, la pieza fundamental para impedir la entrada de los refugiados desde la frontera europea en el 2015 y 2016 (Cortinovis, 2018).

Turquía desde 1963 con un Tratado de Asociación con la UE, solo logró ser aceptado como candidato en 1999 y negociar su adhesión desde 2005, pero continúa esperando hasta el día de hoy. País relevante de la OTAN y con un gobierno autoritario como el de Erdogan, Turquía es un vecino estratégico e incómodo para la Unión, pero necesario: después de una primera reunión el 5 de octubre de 2015 con el presidente Erdogan y otra el 29 de noviembre de 2015 en un encuentro de los jefes de Estado y gobierno de la UE con el primer ministro de Turquía, se acordó un plan de acción conjunto (Blockmans et al., 2015; González Enríquez, 2015). Se concertó entre otras reactivar el proceso de adhesión de Turquía y tener dos veces al año cumbres al más alto nivel; acelerar el

25. A inicios de 2014 Turquía había recibido ya 79 millones de euros precisamente “para contribuir a sus esfuerzos destinados a hacer frente a la presión sobre su sistema de gestión de los refugiados y ayudar a evitar peligrosas travesías en el Mediterráneo oriental.” (Comisión Europea, 2015, p.9)

proceso de liberación de visa para ciudadanos turcos que naturalmente conllevaba fortalecer sus costas y aguas territoriales; y por supuesto, se confirmó llevar adelante el plan de acción, redactado el 15 de octubre de 2015 (Consejo Europeo, 2015a) que buscaba poner en orden los flujos migratorios e intentar detener la migración irregular.

Lo que se concertó sobre este último punto: recursos adicionales por valor de 3000 millones de euros para ayudar al país a enfrentar el número de refugiados sobre todo sirios que se encontraban en Turquía y adoptar medidas para ayudar socioeconómicamente a los ciudadanos sirios que se encontraran por el momento bajo protección en territorio turco. El país se comprometió además a impedir el desplazamiento hacia la UE de aquellos migrantes que no necesitaran protección internacional y a llevar adelante la repatriación a sus países de origen. Adicionalmente, se acordó un trabajo contra las redes de tráfico de personas. Teniendo en cuenta que Turquía *“acoge a más de 2,2 millones de ciudadanos sirios y que ha gastado 8.000 millones de dólares, la UE ha destacado la importancia de que se lleve a cabo un reparto de la carga en el marco de la cooperación Turquía-UE.”* (Consejo Europeo, 2015b)²⁶.

Este acuerdo con Turquía logró en muy poco tiempo lo que no se había logrado hacer hasta ese momento: reducir el número de refugiados de 10.000 en un solo día en el año 2015 a 74 en 2016 (Comisión Europea, 2017, p. 3)²⁷.

No adentrándose en el debate de si la UE debía negociar con un gobierno como el de Erdogan, la firma de este acuerdo implicó el retorno a Turquía de todos los miles que arribaran a las costas griegas, en clara contradicción con la Convención de Ginebra y el artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE que no contempla la expulsión en grupo y obliga a analizar la situación particular de cada afectado (Porrás Ramirez, 2017). Este acuerdo además se tradujo en un mayor peligro en las rutas alternativas para los refugiados. Para el año 2017 la ruta que reemplazó la de Turquía-Grecia, fue la ruta Libia-Italia que provocó más muertos y que contribuyó a colapsar aún más el sistema de acogida italiano; la otra ruta alternativa que tomaron, aunque en menor medida, fue por vía marítima a España (Alarcón Velasco 2017, 159).

26. En marzo de 2016 se llegó a un nuevo acuerdo: “Según la Declaración UE-Turquía, todos los nuevos migrantes irregulares y solicitantes de asilo que hayan accedido desde Turquía a las islas griegas y cuyas solicitudes hayan sido declaradas inadmisibles deben ser retornados a Turquía, y, por otra parte, por cada sirio devuelto a Turquía desde las islas griegas, otro sirio debe ser reasentado desde Turquía a la Unión, a cambio de una mayor liberalización en materia de visados para los ciudadanos turcos y el pago de 6000 millones de euros en el marco del Mecanismo para los refugiados en Turquía hasta que concluya 2018”. (Parlamento Europeo, 2020).

27. Según un informe sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración de octubre de 2019, la Declaración ha seguido desempeñando un papel fundamental para garantizar que el problema de la migración en el Mediterráneo Oriental se aborde de forma eficaz (Parlamento Europeo 2020).

Finalmente, otro elemento de no poca importancia fue la propuesta de la Comisión de adoptar *una lista de países seguros* (Blockmans et al., 2015; Cortinovis, 2018); en concreto países que hacían parte de la ruta de los Balcanes (Bosnia Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia, Serbia y Turquía) y que son candidatos potenciales a la Unión Europea. La comisión buscó establecer una lista común²⁸; esta lista apuntaba en lo esencial a concretar medidas de regreso, readmisión y reintegración acordadas el 25 de junio de 2015 por el Consejo Europeo. En aras de lograr este objetivo se llevaron adelante varias conferencias al más alto nivel con el fin de adoptar un plan de acción colectiva: el 8 de octubre de 2015 la conferencia del Mediterráneo Oriental /Ruta de los Balcanes occidentales y el 25 de octubre un encuentro con algunos líderes de los países corredores para los refugiados que se dirigían al norte (Austria, Alemania, Eslovenia, Croacia, Grecia, Rumania, Hungría, y Albania, Serbia, Macedonia). Se buscó con esto que todo ciudadano de un ‘país seguro’ no tendría ninguna posibilidad de aplicar al estatuto de refugiado y en caso de estar optando por esta posibilidad, serían devueltos de forma rápida a sus países de origen.

A manera de conclusión

El problema humanitario que enfrentó la Unión Europea en el 2015 con alrededor de un millón de refugiados ha significado una crisis profunda, manifiesta en su interior hasta hoy en día. Es una crisis que, como hemos visto, se expresó de varias formas: en el colapso del sistema de asilo y refugio que había logrado acordar hasta ese momento la Unión; en la poca solidaridad entre los Estados miembros ante la política de redistribución de los pocos refugiados que se acordó ente julio y septiembre de 2015 y que llevó a una clara división al interior; en la amenaza al sistema Schengen por la reactivación de controles en las fronteras nacionales y en la construcción de muros echando mano del art. 23 del Código de Fronteras Schengen; en una crisis humanitaria de algo más de 1 millón de refugiados contemplados como una amenaza para un continente de 500 millones de habitantes; en unos derechos humanos que quedaron relegados ante la búsqueda prioritaria de seguridad para el continente; en resumen en “*una agudización de las fracturas Norte-Sur y Este-Oeste en la UE y una*

28. 12 países de la unión tienen una lista nacional de países seguros. Véase : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_es.pdf

inyección de combustible para el ascenso de la xenofobia, los sentimientos antiinmigración y el euroescepticismo” (Arango, Mahía, Moya Malapeira, & Sánchez-Montijano, 2016, p. 13).

La señal en defensa de los valores humanistas y democráticos cuando la canciller Merkel anunció una política de bienvenida se revirtió al poco tiempo por el temor de perder parte de su electorado ante las elecciones que se avecinaban, por la reacción de varios de los Estados de la Unión y por el miedo alimentado desde los partidos conservadores, y de extrema derecha del “peligro de una inundación” de extranjeros. Este mismo resorte de frenar la entrada de refugiados ante ‘el peligro’ que esto comportaba para la sociedad en su conjunto, se vio reflejado en su momento en varios gobiernos como el de Polonia, Hungría, o Italia, pero también en países como Suecia, Francia o Austria. El discurso de la extrema derecha dominante en algunos países de la Unión, pero también los discursos que se han venido manejando de parte de los partidos de centro, no han permitido que la población vea esto como una oportunidad sino como una amenaza. La política de cálculo hacia la población más atrasada de Europa, xenófoba, ha instaurado la agenda. Todo esto, como bien lo escribe Piketty (2016), en el marco de una crisis económica iniciada en el 2008 en una Europa que no ha sido capaz de hacer un relanzamiento económico en el continente y que le ata las manos al endeudamiento nacional con los criterios de convergencia de la Unión Monetaria de Maastricht. Esta crisis agravada con la pandemia es instrumentalizada por los partidos xenófobos y de derecha que promueven el rechazo de sectores de población a migrantes, lo que aumenta la tensión social.

Ante la crisis todo aquello que se acordó rápidamente para darle solución a la llegada de flujos migratorios entre los Estados miembros fue bajo la concepción de Europa como una “fortaleza asediada”, desde la comprensión del problema como un asunto de seguridad continental y, para muchos de los Estados miembros, de seguridad nacional, y menos como una crisis a solucionar desde los valores fundacionales de la Unión Europea y de los derechos humanos (Blockmans, Carrera, Gros, & Guild, 2015; Boza Martínez et al., 2016; Carrera & Lannoo, 2015; Janning, 2016).

La UE salvó vidas, pero al mismo tiempo fortaleció y selló sus fronteras; se crearon *hotspots* para una entrada ordenada de los refugiados pero también para un aumento del control desde el inicio en los países de llegada facilitando la expulsión de ilegales; en algunos casos hubo una clara violación de los derechos humanos de los refugiados como lo dio a conocer en octubre de 2015 el Alto Comisionado de los Derechos Humanos refiriéndose a la República Checa por la degradante situación de

los refugiados detenidos allí de 40 a 90 días o por la políticas restrictivas de algunos países de la Unión contra los refugiados que se dirigían hacia el norte (Blockmans et al., 2015, p. 17).

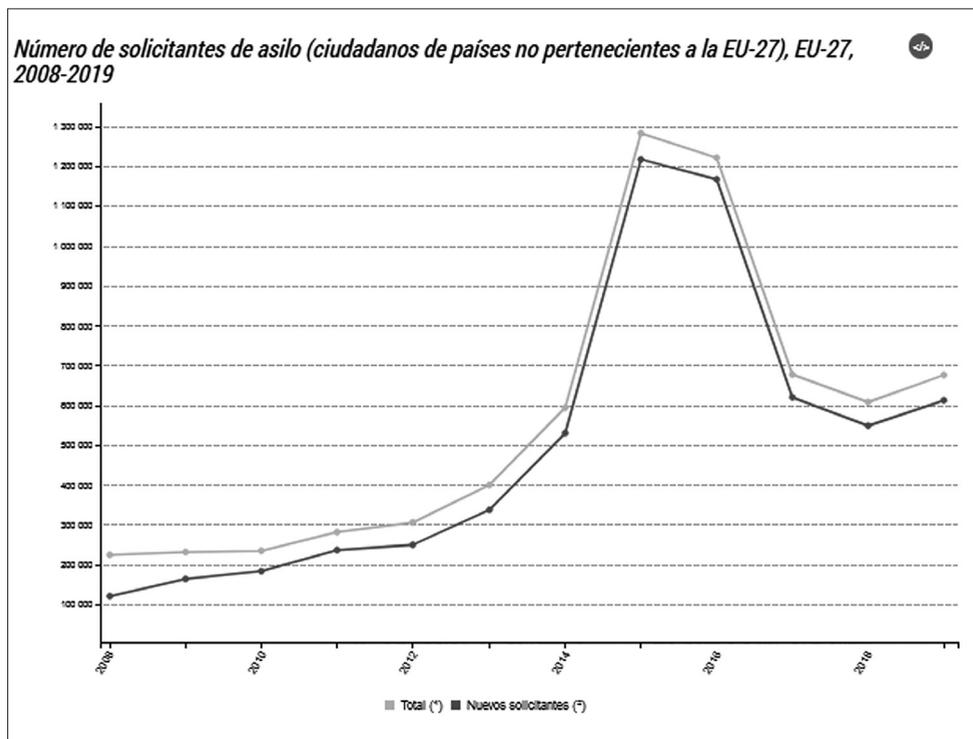
Las políticas hacia los países vecinos efectivamente desplazaron la tragedia humanitaria por fuera de las fronteras de la Unión. Ejemplo de esto han sido los acuerdos con Turquía y con los países de África por donde arriban a Europa los refugiados. Han delegado funciones de control a los países de partida como Libia, en donde se muestra la ambigüedad de las políticas de la Unión, (De Guerry et al., 2018) una operación ante un país que concentra el negocio del tráfico de personas alrededor de la ruta central del mar mediterráneo: se salvaron vidas pero no se actuó contra el negocio de las mafias en las costas de Libia y su incidencia fue poca; se coopera con un país en donde el control de las costas está en manos de guardacostas sin control alguno de autoridades libias, que no aseguran necesariamente los derechos humanos de los refugiados²⁹. Obligados a permanecer en Libia en muy precarias y peligrosas condiciones la ONG Human Rights Watch (2017) informa que los refugiados han sido presa de detenciones arbitrarias, torturas, extorsión y hasta violencia sexual; especialmente las mujeres y las niñas que toman estas rutas a través de Libia están en peligro de caer en manos de traficantes de seres humanos³⁰.

A ello se añade que las diferentes propuestas legislativas que ha presentado la Comisión Europea para intentar dar vía a una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) —entre otras una reforma del Reglamento Dublín— han sido propuestas que no han avanzado a la velocidad que la Unión hubiera querido y la última propuesta presentada por la Comisión el 23 de septiembre de 2020, a pesar de algunas referencias a los valores de la Unión sin embargo ha quedado reducida a algo que Henar (2020) ha sintetizado bien, un pacto de las tres erres, a saber, retención, rastreamiento y retorno: externalizar fronteras exigiendo de terceros países un buen “comportamiento migratorio” — es decir que retengan a las personas para que no arriben a la UE y que las readmitan de ser necesario; un mayor control marítimo y terrestre; y lograr el retorno de muchos a través de procesar sus solicitudes de asilo en las fronteras de forma rápida.

Que esta política da resultados lo muestra el sistema estadístico de la UE, Eurostat, en la figura 1 donde se puede ver la reducción del número de solicitantes de asilo con respecto a 2015.

29. La diputada al Parlamento Europeo Malin Björk, pidió a la Comisión que no se financiara más a la Guardia Costera Libia por estar implicada en casos de violación de los derechos de los refugiados (De Guerry et al. 2018, 18).

30. Los detenidos son confinados en espacios diminutos y expuestos a la tortura y al chantaje. (...) El personal médico de los centros de recepción de Italia ha denunciado que la gran mayoría de las mujeres y niñas que transitan por Libia han sido expuestas a un grado muy elevado de violencia sexual. (De Guerry et al., 2018, p. 20).

Figura 1*Panorama migrantes solicitantes a la UE*

Nota. Tomado de Eurostat: Statics explained

(*)2008-2014: Croacia no está disponible

(*)2008: Bulgaria, Grecia, España, Francia, Croacia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Austria, Rumanía, Eslovaquia y Finlandia no están disponibles. 2009: Bulgaria, Grecia, España, Croacia, Luxemburgo, Hungría, Austria, Rumanía, Eslovaquia y Finlandia no están disponibles. 2010: Bulgaria, Grecia, Croacia, Luxemburgo, Hungría, Austria Rumanía y Finlandia no están disponibles. 2011: Croacia, Hungría, Austria y Finlandia no están disponibles. 2012: Croacia, Hungría y Austria no están disponibles. 2013: Austria no está disponible. Fuente: Eurostat (código de datos en línea: migr_asyappctza)

En resumen, en cuestión de asilo, de nuevo no se logró una Europa de valores sustentada en el derecho internacional y, continúa el nefasto enfoque de contemplarlo como un problema de seguridad.

Los refugiados no van a cesar de llegar al continente europeo a pesar del creciente peligro de las travesías. La crisis siria está lejos de resolverse y el conflicto afgano o los problemas en Irak, Libia, o en el cuerno de África muestran un futuro poco prometedor para la población civil. Turquía aliado importante, tiene un jefe de gobierno que maneja

una actitud cada vez más proclive hacia autoritarismo y se acerca peligrosamente a la extrema derecha religiosa. Las fichas se mueven demasiado rápido y de forma impredecible como la Unión pudo comprobarlo durante el gobierno de Trump en EE. UU. y su política exterior. Cómo será con Joe Biden está aún por verse, aunque de antemano la relaciones europeo-americanas con certeza saldrán del hueco negro en las que se encontraban.

El optimismo europeo que existió hasta poco antes de la crisis económica y que presentaba a la UE como portadora de unos valores que la diferenciaban de las otras potencias, ejemplo para el mundo con una concepción multilateralista de que los conflictos podrían resolverse bajo la sombrilla de la ONU, muestran hoy a una Unión pragmática e incapaz de jugar un papel relevante en la solución de los problemas de sus continentes más próximos y de responder de forma unificada a los desafíos internos más urgentes.

Significativa por eso la investigación de Parkes (2017) que muestra la distancia que durante esta crisis se dio entre aquello que los expertos recomendaban en el marco de los valores de la Unión y la política concreta y pragmática que llevaron adelante los *policymakers*. Esto abre la pregunta de cómo seguirá respondiendo la Unión ante los crecientes problemas en una geopolítica cada vez más compleja e impredecible: ¿Debe~mos quizás empezar a pensar seriamente en que, para la política europea vale hoy lo que un sociólogo alemán sostiene para estos tiempos, a saber, que habría que retomar el concepto de la política allí en donde quedó con Maquiavelo y Carl Schmitt? (Hagen, 2009, p. 157).

Referencias

- ACNUR. (2016). *2015: El año de la crisis de refugiados en Europa*. <https://www.acnur.org/eses/noticias/notasdeprensa/235320151230162416>
- ACNUR. (1992). Manual de 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. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>
- Alarcón Velasco, N. (2017). El Sistema Europeo Común de Asilo y su aplicación en España. *TSN Transatlantic Studies Network, Revista de Estudios Internacionales*, 2(4 (juliodiciembre)), 155–161. Dialnet

- Arango, J., Mahía, R., Moya Malapeira, D., y SánchezMontijano, E. (2016). Introducción: El año de los refugiados. *Anuario CIDOB de La Inmigración 2015—2016*, 12–25. <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2016.12>
- Backhaus, A., Klingst, M., Lobenstein, C., Meda, L., Polkemejewski, K., Venohr, S., & Völlinger, V. (2017). An Europas neuer Grenze. *Die Zeit*, 1. <https://www.zeit.de/politik/ausland/201712/fluechtlingeuwestafrikamenschenrechtesschlepperfluechtlingspolitik/komplettansicht>
- Blockmans, S., Carrera, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). The EU'S Response to the Refugee Crisis. Taking Stock and Setting Policy Priorities. *CEPS ESSAY, No. 20* (16 December), 27. <https://www.ceps.eu/ceps—publications/eusresponserefugeecrisis-takingstockandsettingpolicypriorities/>
- Boza Martínez, D., Bruquetas Callejo, M., & Claro Quintáns, I. (2016). La política de la UE en inmigración y asilo: la crisis de 2015. In E. Arango, Joaquín; Mahia, Ramón; Moya, David; SánchezMintijano (Ed.), *Anuario CIDOB de la Inmigración en España* (Vol. 0, p. 354). CIDOB Institución editora. <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2016.80>
- Carrera, S., & Lannoo, K. (2015). Treat the root causes of the asylum crisis, not the symptoms. *CEPS COMMENTARY*. https://www.ceps.eu/system/files/SC_%2B_KL_Treat_Root_Causes_of_Asylum_Crisis.pdf
- Comisión Europea. (2015). Una agenda europea de migración. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones., (13 de mayo), 25. <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2015:0240:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea. (2017). *La UE y la crisis migratoria*. <https://op.europa.eu/es/publicationdetail//publication/e9465e4fb2e411e7837e01aa75ed71a1>
- Consejo Europeo. (2015a). *Conclusiones Consejo Europeo*. Consejo Europeo. <https://www.consilium.europa.eu/media/21677/eucoconclusions15102015es.pdf>
- Consejo Europeo. (2015b). Declaración UE Turquía. *Comunicados de Prensa*. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/pressreleases/2015/11/29/euturkeymeetingstatement/>
- Cortinovia, R. (2018). The role and limits of the Safe third country concept in EU Asylum policy. *RESOMA Research Social Platform on Migration and Asylum, Discussion* (july), 1–14. <http://www.resoma.eu/publications/discussionbriefroleandlimitssafethirdcountryconcepteuasylumpolicy>

- De Guerry, O., Stocchiero, A., CONCORD, & CINI. (2018). *¿Asociación o condicionalidad? Supervisión de los pactos sobre Migración y el Fondo Fiduciario de la UE para África*. CONCORDE EUROPA CINI. https://coordinadoraongd.org/wpcontent/uploads/2018/04/EUTFReport2018_español.pdf
- European Commission. (n.d.). *The Hotspot approach to managing exceptional migratory flows*. https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/whatwedo/policies/europeanagendamigration/backgroundinformation/docs/2_hotspots_en.pdf
- European Council. (2015a). 2015 Valletta summit on migration background on EU action. *Presse European Council*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2015/11/11/vallettasummitpresspack/>
- European Council. (2015b). Action Plan. *Presse European Council*. https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf
- European Council. (2015c). *Conclusions 25 and 26 June 2015*. <https://www.consilium.europa.eu/media/21717/eucoconclusions2526june2015.pdf>
- Galarraga Gortázar, N. (2018). Europa entierra el “efecto Lampedusa” 14.000 ahogados después. *El País*, (4 de octubre). https://elpais.com/internacional/2018/10/02/actualidad/1538504125_979025.html
- GarcésMascareñas, B. (2015). Por Qué Dublín “No Funciona.” *Notes Internacionals CIDOB*, 135(noviembre), 5. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona
- González Enríquez, C. (2014). La inmigración irregular y la cumbre euroafricana. *Real Instituto Elcano. Royal Institute.*, (Comentario Elcano 25/2014), 3. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/29f216004390bd71a7f6a7faff0a2f3f/ComentarioGonzalezEnriquezinmigracionirregularcumbreEuroAfricana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=29f216004390bd71a7f6a7faff0a2f3f>
- González Enríquez, C. (2015). La crisis de los refugiados y la respuesta europea. *Real Instituto Elcano. Royal Institute Elcano.*, *ARI 67* (18 de noviembre), 13. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari672015gonzalezhenriquezcrisisrefugiadosrespuestaeuropea
- Grasso, D. (2014, March 31). Trece años de inmigración: más de 23.000 muertos por intentar alcanzar Europa. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/espana/20140331/treceanosdeinmigracionmasde23000muertosporintentaralcanzareuropa_108953/

- Grote, J., & DE, L. C. B.N.N. 3. (2014, August). Flucht nach Europa: Das Mittelmeer ist der gefährlichste Grenzübergang der Welt! *Newsletter "Migration Und Bevölkerung"* Bpb Bundeszentrale Für Politische Bildung, (MuB 08/14). <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/195076/fluchtnacheuropa>
- Hagen, W. (Ed.). (2009). *Was tun, Herr Luhmann? Vorletzte Gespräche mit Niklas Luhmann*. Kulturverlag Kadmos Berlin.
- Henar, J. (2020). Las grietas del pacto de migración y asilo. *El País*. https://elpais.com/economia/2020/10/12/alternativas/1602529777_298584.html
- HRW. (2017). EU: Shifting Rescue to Libya Risks Lives, (06/19). <https://www.hrw.org/news/2017/06/19/eushiftingrescuelibyariskslives>
- IOM International Organization for Migration. (2015). *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of available data and information*. https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/MixedFlowsMediterraneanandBeyondCompilationOverview2015.pdf
- Janning, J. (2016). Carta de Europa: Las tribulaciones de la UE con la crisis de refugiados. *Política Exterior*, 30(170), 14–19. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/451312>
- Lens Blanco, A. J. (2019). *Operación Sophi. La PCSD puesta a prueba en el Mediterráneo central* (Documento). ieee.es Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. España.
- Luft, S. (2017). *Die Flüchtlingskrise: Ursachen, Konflikte, Folgen*. Verlag C. H. Beck.
- Olivié, L., & Pérez, A. (2018). ¿Una nueva agenda? La narrativa de la seguridad en el discurso europeo del desarrollo. *ARI 105 Real Instituto Elcano*, 105 (18 de septiembre), 9. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari1052018oliviepereznuevaagendanarrativaseguridaddiscursoeuropeodesarrollo
- Parkes, R. (2017). *Nobody move! Myths of the EU migration crisis*. (A. Misiroli, Ed.). París: EU Institute for Security Studies a. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_143__Migration_0.pdf
- Parlamento Europeo. (2020). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/lapoliticadeasilo>
- Piketty, T. (2016). Sur la situation migratoire in Europe. *Le Monde (Blog)*, 31 mars. Retrieved from <http://piketty.blog.lemonde.fr/2016/03/31/surlasituationmigratoireeneurope/>
- Porrás Ramirez, J. M. (2017). El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización. *Revista de Estudios Políticos*, 175 (enero -marzo), 207–234. <https://doi.org/https://doi.org/10.18042/cepc/rep.175.06>

- Prieto, B. (2016). Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados. *Real Instituto Elcano. Royal Institute. Estudios Internacionales y Estratégicos*, ARI 25/201. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+ poblacion/ari252016prietohotspotseslabondebilgestioncrisisrefugiados
- PRO ASYL. (2017). Krieg gegen Schlepper? Krieg gegen Flüchtlinge! *News*. <https://www.proasyl.de/news/krieggegenschlepperkrieggegenfluechtlinge/>
- Reglamento n° 343 (2003). Por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. EURLex 32003R0343 – ES. Consejo de la UE (18 de febrero de 2003). <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343>
- Santos Vara, J. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, 143186. <https://doi.org/https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.59.04>
- UNCHR. (2015). *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees*. (UNCHR, Ed.). UNCHR The UN Refugee Agency. https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2015/sea—routes—to—europe/The_Sea_Route_to_Europe.pdf
- Vanguardia, L. (2015, July 20). Solo se admiten cristianos: Europa del Este, reacciona a los refugiados. *La Vanguardia*. <http://www.lavanguardia.com/internacional/20150720/54433502094/cristiano-seuopadelesterefugiados.html>
- von der Leyen, U. (2016). *Eröffnung der 52. Münchner Sicherheitskonferenz am 12.02.2016* (minuto 17“).