



A TRAVÉS DEL MEDITERRÁNEO: TRAGEDIA DE LOS REFUGIADOS Y CRISIS DE LA UE

THROUGH THE MEDITERRANEAN: TRAGEDY OF REFUGEES AND THE EU CRISIS

Joaquín Arango

Catedrático de Sociología,
Universidad Complutense de Madrid
arango@cps.ucm.es

1. Introducción
2. Una tragedia humanitaria de proporciones excepcionales
3. En los albores de la crisis
4. El desencadenamiento de la crisis: del Mediterráneo central al oriental
5. El colapso del sistema europeo de asilo y la quiebra de la solidaridad
6. La crisis de la Unión Europea: Schengen en riesgo
7. Crisis institucional: la autoridad de la UE, desobedecida y cuestionada
8. Enrarecimiento del clima migratorio, endurecimiento de las políticas y crecientes discriminaciones
9. Ascenso de la xenofobia y de los sentimientos antiinmigración
10. Las respuestas de la UE
11. ¿Vuelta a Lampedusa?
12. A modo de conclusión

PALABRAS CLAVE

UE, crisis, refugiados, asilo, Mediterráneo

KEY WORDS

EU, crisis, refugees, asylum, Mediterranean

RESUMEN

La llamada «crisis de los refugiados» es la mayor tragedia humanitaria vivida en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Pero su gravedad y significación no se limitan al ámbito del sufrimiento humano; entraña, además, una profunda crisis de la UE que quizás sea la más grave padecida desde su fundación. Es una crisis multidimensional que implica un colapso del sistema europeo de asilo y refugio, una falla sistémica de la solidaridad entre los estados miembros y hacia los migrantes forzosos, y reiteradas vulneraciones de la legislación comunitaria e internacional. Asimismo, erosiona la autoridad de las instituciones comunitarias, amenaza la libre circulación en el espacio Schengen, agudiza las fracturas territoriales de la UE y ofrece abundante combustible al ascenso de la xenofobia y el euroescepticismo. Este artículo revisa los hechos y las principales vertientes e implicaciones de esta crisis.

ABSTRACT

The so-called “refugee crisis” is the largest humanitarian crisis witnessed by Europe since the afterwards of World War II. But its seriousness and relevance go beyond the human suffering involved, as it entails a deep crisis of the EU. It is a multidimensional one that has led to the collapse of the European asylum and refugee system, the systematic failure of solidarity among the member states and towards forced migrants, and repeated infringements of European and international law. Additionally, it is eroding the authority of the EU institutions, threatening freedom of movement in the Schengen area, exacerbating the EU’s territorial division and fuelling the rise of xenophobia and Euroskepticism. This article reviews these events, the main facets and the various implications of this crisis.

1. INTRODUCCIÓN

La llegada a las costas meridionales de Europa en 2015 de un millón muy largo de personas en desesperada búsqueda de protección internacional, huyendo de conflictos armados y de condiciones de vida inaceptables en países de Asia y África, ha dado lugar a una gran tragedia humanitaria y a una profunda crisis de la Unión Europea¹.

Para encontrar en Europa precedentes de un éxodo de tal magnitud hay que remontarse a los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, dado que el actual supera en magnitud al que en la primera mitad de los años noventa del siglo pasado generaron las guerras de la antigua Yugoslavia. Solo en 2015, los países de la Unión Europea recibieron más de 1,3 millones de solicitudes de asilo, casi el doble de las presentadas en el año record de 1992; además, la crisis actual es más compleja y de más difícil resolución que la precedente, y ocurre en tiempos más turbulentos para la UE (Dustmann *et al.*, 2016). La principal puerta de entrada de estos flujos ha sido Grecia, seguida a distancia por Italia. Los sistemas de acogida de la Unión Europea se han mostrado incapaces de responder a tan súbita demanda. Puede decirse que nada ha funcionado como debía.

Para la Unión Europea, esta es una crisis de extraordinaria gravedad y de varias y formidables implicaciones a corto, medio y largo plazo. Es seguramente la crisis más grave que ha padecido desde su creación, y no solo por sumarse a los restos de la crisis del euro y la generada por el Brexit. Se trata de una crisis multidimensional que, además de exorbitantes costes humanos, implica un colapso del sistema europeo de asilo y refugio; una falla sistémica de la solidaridad hacia los migrantes forzosos y entre los estados miembros; y reiteradas vulneraciones de la legislación comunitaria e internacional. Es una crisis que erosiona la autoridad de las instituciones comunitarias, amenaza el mantenimiento de la libre circulación en el espacio Schengen, agudiza las fracturas Norte-Sur y Este-Oeste en la UE y proporciona abundante combustible al ascenso de la xenofobia, los sentimientos antiinmigración y el euroescepticismo. De ahí que pueda ser calificada de histórica o de existencial. La canciller alemana Angela Merkel pronto vio en ella «un test histórico para la UE que pone en cuestión sus valores más fundamentales»² (Fargues, 2015). Por su parte, el Consejo de Europa afirma sin ambages que «Europa está en peligro» (Consejo de Europa, 2016).

1. Este artículo se refiere a acontecimientos ocurridos en 2015 y buena parte de 2016. Parte de la información acerca de los hechos procede de medios de comunicación, en especial de *El País*, *La Vanguardia*, *Le Monde* y *The Economist*, o de notas informativas o publicaciones regulares de organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre otros.

2. *The Economist Espresso* (consultado el 25.12.2015).

El convulso estado de cosas al que esos hechos han dado lugar viene recibiendo la denominación de «crisis de los refugiados». Un término más apropiado y comprensivo, aunque menos funcional, sería «tragedia de los refugiados y crisis de la Unión Europea». Y aun así, no sería plenamente ajustado, porque la nómina de los que más padecen la crisis comprende a demandantes de asilo, migrantes forzosos y otras personas necesitadas de protección internacional, además de a refugiados en sentido estricto. Ello no obstante, por economía del lenguaje, el término «refugiado» englobará en las páginas que siguen a todas las categorías aludidas. Este artículo pasa revista al desarrollo de los hechos que han dado lugar a la gran tragedia humanitaria que está ocurriendo en el Mediterráneo, analiza las principales vertientes de la crisis que está suponiendo para la UE y explora sus varias implicaciones.

2. UNA TRAGEDIA HUMANITARIA DE PROPORCIONES EXCEPCIONALES

La llamada «crisis de los refugiados» es, en primer lugar, una crisis humanitaria de colosal extensión, y cuya gravedad está lejos de limitarse al elevado número de muertos. Un millón muy largo de seres humanos han padecido enormes penalidades antes de apilarse en embarcaciones de fortuna para afrontar peligrosas travesías marítimas y vicisitudes sin cuento a lo largo de los interminables caminos que conducen hasta los pretendidos destinos finales. Los sufrimientos masivos se han repartido por los distintos escenarios de la crisis: desde los campos de refugiados de Jordania, Líbano, Turquía, Libia –países que no son firmantes de la Convención de Ginebra, o lo son solo en parte– y Grecia, hasta la larga marcha a través del sureste del continente, pasando por los aterradores tránsitos marítimos. El elevado número de niños en este trágico deambular añade horror al sufrimiento³ (House of Lords, 2016).

LOS SUFRIMIENTOS MASIVOS SE HAN REPARTIDO POR LOS DISTINTOS ESCENARIOS DE LA CRISIS: DESDE LOS CAMPOS DE REFUGIADOS DE JORDANIA, LÍBANO, TURQUÍA, LIBIA Y GRECIA, HASTA LA LARGA MARCHA A TRAVÉS DEL SURESTE DEL CONTINENTE, PASANDO POR LOS ATERRADORES TRÁNSITOS MARÍTIMOS

3. Un informe de una comisión de la Cámara de los Lores británica pone de manifiesto que más de 88.000 menores no acompañados pidieron asilo en la UE en 2015, que solo en el mes de mayo de 2016 llegaron a Italia 3.133 y que al menos 137 han muerto ahogados en el Mediterráneo en los primeros meses de 2016. El informe denuncia las deplorables condiciones de recepción, especialmente en campos de refugiados, y la larga incertidumbre en la asignación del estatus legal a los menores, a los que se deja en un cierto limbo. En consecuencia, los menores están expuestos a contrabandistas y traficantes de seres humanos.

Innumerables testimonios de participantes, voluntarios y organizaciones no gubernamentales han descrito situaciones dantescas en campos de refugiados cuya capacidad de acogida se veía generalmente desbordada. Algunos de estos espacios han adquirido triste renombre, como el campamento de Idomeni, donde la situación de los refugiados ha sido calificada de «límite»⁴. Otros, como los de Libia, han alcanzado menor notoriedad, aunque las terribles condiciones soportadas allí por los candidatos al éxodo, especialmente las mujeres⁵, incluyendo la detención indefinida, dejen pálidas a cualesquiera otras en materia de brutalidad. Para

LA OPERACIÓN MARE NOSTRUM SALVÓ 138.000 VIDAS. A FINALES DE 2014 FUE SUSTITUIDA POR LA OPERACIÓN TRITÓN DE FRONTEX, UNA MISIÓN MUCHO MÁS MODESTA Y MENOS HUMANITARIA, MÁS ORIENTADA A CONTROLAR LAS LLEGADAS A EUROPA QUE A SALVAR VIDAS

colmo, en muchos casos los sufrimientos no terminan con la llegada a un país de acogida, pues los refugiados pueden encontrar allí dificultades de alojamiento y de acceso adecuado a los servicios públicos. Y ello sin contar con las secuelas de larga duración que puede dejarles su traumática experiencia; y sin mencionar a los que tras ella son rechazados o devueltos. La abundancia de relatos, muchas veces sobrecogedores, que los medios de comunicación han ofrecido a lo largo de la crisis exime de mayor ilustración.

3. EN LOS ALBORES DE LA CRISIS

La rápida sucesión de acontecimientos derivados de los masivos desplazamientos humanos que vive Europa alcanzó su paroxismo en 2015. Pero conviene recordar que había empezado en el verano de 2014, con el Mediterráneo central como principal escenario, Libia como puerto de partida de las peligrosas travesías marítimas y la isla italiana de Lampedusa como destino preferente. Las llegadas a suelo europeo en ese año se estimaron entre 210.000 y 270.000, cuatro o cinco veces superiores a las de 2013. Y se multiplicó el número de ahogados, hasta superar los 3.400. Ya entonces Europa asistió a tragedias difíciles de soportar. Ejemplo de ello fue el horror que supuso el naufragio de una embarcación de fortuna que dejó en un solo día 700 muertos. A lo largo de ese año, la isla de Lampedusa se mostró tan convulsionada como solidaria, mientras la capacidad de Italia para acoger a los que arribaban a sus costas se veía seriamente comprometida. Clave para el incremento de cruces y muertes fue la conversión de Libia en Estado

4. «Los refugiados de Idomeni afrontan una situación límite» (*El País*, 11.04.2016).

5. «En Méditerranée, la violence inouïe contre les femmes migrantes» (*Le Monde*, 07.09.2016).

fallido. Ya entonces se puso de manifiesto la vulnerabilidad de las fronteras europeas cuando no se cuenta con la colaboración de estados de origen o de tránsito y flaquea el acuerdo entre los propios países miembros.

El número de víctimas mortales hubiera sido mucho mayor de no ser por el admirable esfuerzo desplegado y financiado enteramente por Italia a través de la operación Mare Nostrum que, patrullando la franja marítima que separa Lampedusa de las costas norteafricanas, salvó 138.000 vidas. Lamentablemente, a finales de 2014 la operación Mare Nostrum fue sustituida por la operación Tritón, de Frontex⁶, una misión mucho más modesta y menos humanitaria, más orientada a controlar las llegadas a Europa que a salvar vidas, y que limitaba su acción a las 30 millas del perímetro costero. El contraste entre la operación Mare Nostrum y su sucesora puso de manifiesto las debilidades de Frontex y la falta de generosidad de no pocos estados europeos, alguno de cuyos dirigentes llegó a acusar al Gobierno italiano de generar un *efecto llamada* con su acción humanitaria (Tazzioli, 2016; Pastore y Salis, 2016).

En 2014 las travesías marítimas irregulares, con las consiguientes tragedias, se concentraron en el Mediterráneo central. El flanco occidental y España apenas se vieron afectados, manteniéndose las modestas cifras de años precedentes. Y, llamativamente, los intentos de entrada a Grecia por vía marítima se redujeron a la mitad respecto a los del año anterior. La cooperación de Turquía no debió ser ajena a esa reducción.

4. EL DESENCADENAMIENTO DE LA CRISIS: DEL MEDITERRÁNEO CENTRAL AL ORIENTAL

En la primavera de 2015, con la llegada del buen tiempo, se reavivaron los cruces a través del Mediterráneo, inicialmente de nuevo en dirección a Lampedusa. En abril se produjo un naufragio frente a las costas de Libia que costó 700 vidas. Pero pronto el centro de gravedad de la crisis se trasladó al Mediterráneo oriental, mientras la isla italiana pasaba a un segundo plano. Varios factores contribuyeron al decisivo desplazamiento del teatro de operaciones. Los avances del autodenominado Estado Islámico en Irak y Siria (ISIS) agudizaron el éxodo, que cada vez encontró menos acomodo en los saturados Líbano y Jordania (Achilli, 2015), que cerraban gradualmente sus puertas a medida que se deterioraba su situación (Fargues, 2015 y 2016), lo que dejaba a Turquía como casi único destino en la región. A su vez, Turquía –que no se considera país de asilo ni de inmigración no obstante albergar a cerca de tres millones de refugiados– se inclinaba a facilitar las salidas. La declaración de

6. Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la Unión (Frontex).

bienvenida del Gobierno alemán pudo muy bien interpretarse como una política de puertas abiertas. Así pues, al inicio del verano ningún obstáculo parecía interponerse entre los migrantes forzados que querían abandonar la región y sus destinos preferidos en el norte de Europa; y todos los actores implicados lo facilitaban, desde los más filantrópicos a los gubernamentales (Crawley *et al.*, 2016), pasando por los traficantes, que a lo largo de la crisis han debido jugar un papel tan destacado como opaco. Una encuesta de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en los meses centrales de 2016 a 1.400 arribados a Italia por vía marítima lo confirma: tres de cada cuatro casos refirieron indicios de tráfico y de otras formas de explotación (IOM, 2016). Interpol estimó el beneficio de traficantes y contrabandistas de seres humanos en 2015 en el Mediterráneo en 6.000 millones de dólares⁷.

La aparición de las islas griegas como destino principal ha contribuido decisivamente a la gravedad de la crisis. Su proximidad de los grandes conflictos de Oriente Medio y a los puertos de embarque entrañó un espectacular incremento del número de participantes en los cruces marítimos, y un aumento del número de fallecidos, a pesar de la menor letalidad de la ruta griega. El cambio alteró las proporciones de los participantes según procedencias, con un fuerte incremento de sirios, iraquíes y afganos, así como una reducción de los africanos. En consecuencia, aumentó el peso de los refugiados entre los llegados a Europa (Fargues, 2015), con el consiguiente cambio en la percepción de la crisis. También supuso un mayor peso de familiares y de personas con alta cualificación entre los participantes en los cruces (Crawley *et al.*, 2016). Finalmente, el nuevo escenario multiplicó el número de países directamente afectados por los desplazamientos, pues para llegar desde Grecia a los países de destino más deseados por los candidatos al asilo hay que atravesar varios países de tránsito, aquellos que conforman la ruta de los Balcanes occidentales.

La crisis ha puesto de manifiesto una falla sistémica en el control de las fronteras meridionales de la UE, lastrado por la escasa colaboración y solidaridad del resto de los estados miembros –a pesar de la puesta en marcha de algunas operaciones de control marítimo– y ha confirmado lo que ya se sabía: que sin la cooperación entre países de origen y tránsito, el control es poco menos que imposible. Lo prueba el caso de Libia, y más aún el de Turquía, sin cuyo errático comportamiento resulta difícil explicar sucesivamente la reducción en 2014 de las cifras de entrada a Grecia, el fenomenal aumento de las mismas en 2015 y su nueva contracción en 2016, a partir del acuerdo de 18 de marzo con la UE.

7. «Smugglers made \$ 6 billion from the refugee crisis in 2015: Interpol». *Newsweek* (18.05.2016).

5. EL COLAPSO DEL SISTEMA EUROPEO DE ASILO Y LA QUIEBRA DE LA SOLIDARIDAD

Tras el protagonismo alcanzado en 2015 por la ruta del Mediterráneo oriental y las graves dificultades a las que se enfrenta la UE en el control de sus fronteras meridionales, la tercera pata del velador de la crisis es el colapso padecido por el sistema europeo de asilo. En efecto, la crisis está poniendo de manifiesto tanto sus grandes deficiencias estructurales como la imperiosa urgencia de su radical reparación. Ese colapso es tanto más sensible cuanto que el sistema de protección internacional alumbrado en 1951 en Ginebra había nacido para proteger a los europeos desplazados por la guerra y la posguerra, una limitación geográfica que estuvo vigente hasta la firma del Protocolo de Nueva York de 1967. Pintorescamente, Turquía, que no suscribió el citado Protocolo, no se siente jurídicamente obligada por hechos que tengan lugar fuera de Europa.

EL COLAPSO DEL SISTEMA EUROPEO DE ASILO RESPONDE A DOS CAUSAS PRINCIPALES. LA PRIMERA ES LA REGLAMENTACIÓN DE DUBLÍN, INJUSTA Y DISFUNCIONAL, Y QUE PRODUCE CONSECUENCIAS DELETÉREAS

El colapso del sistema europeo de asilo responde a dos causas principales. La primera es la reglamentación de Dublín, injusta y disfuncional, y que produce consecuencias deletéreas. Conviene recordar que la UE no ha conseguido desarrollar plenamente la política común de asilo y refugio prevista en la cumbre de Tampere de 1999, y derivada del Tratado de Ámsterdam de 1997. La conversión de las fronteras externas de la UE en comunes, tras la supresión de las internas por los acuerdos de Schengen, requeriría el desarrollo de un sistema común europeo de asilo, al constituir este una importante vía de entrada a la UE. Aunque se dieron pasos importantes en su construcción –fundamentalmente a través de los convenios de Dublín–, la política común de asilo nunca llegó a completarse (Dustmann *et al.*, 2016), a pesar de que la cumbre de Estocolmo de 2009 la había incluido entre las prioridades del quinquenio 2009-2014. Pues bien, una pieza clave de esa reglamentación –dirigida a combatir las prácticas conocidas como *asylum shopping* y «refugiados en órbita»– es la que establece que en materia de solicitudes de asilo la decisión de un Estado miembro vincula a todos los demás, lo que se traduce como que solo se puede pedir asilo en uno; y, sobre todo, la conexas de que el Estado responsable de procesar las demandas de asilo –previa identificación y registro de los demandantes– es aquél en el que primero pone pie el candidato a la protección internacional. Una consecuencia capital de ello es que, si la demanda se resuelve favorablemente, el refugiado debe permanecer en ese país.

Esa norma arroja una desproporcionada carga sobre los países de la UE geográficamente más cercanos a África y Oriente Medio, las regiones donde se generan los mayores números de demandantes potenciales de protección internacional. Esa proximidad determina que Italia y Grecia sean puertas preferentes de entrada a Europa y, por lo tanto, los estados que mayoritariamente deben procesar las demandas de asilo, acoger a los solicitantes mientras estas

LA SEGUNDA GRAN CAUSA DEL COLAPSO DEL SISTEMA EUROPEO DE ASILO DEBE BUSCARSE EN UNA PROFUNDA QUIEBRA DE LA SOLIDARIDAD EUROPEA, TANTO HACIA LOS MIGRANTES FORZOSOS COMO ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS

se sustancian –lo que puede durar un largo tiempo– y albergar a los que reciban el estatus de refugiado tras una resolución favorable, así como –de hecho que no de derecho– a los rechazados que decidan permanecer en el país y no sean objeto de expulsión. De esta forma, es claro que la crisis ha puesto dramáticamente de manifiesto la inadecuación de la reglamentación de Dublín, por conducir a situaciones insostenibles para Italia y, sobre todo, para Grecia. En el caso de este último país, la conmoción derivada de la llegada de 800.000 candidatos al refugio en unos pocos meses se ha sumado a la gravísima crisis económica y financiera que

viene padeciendo desde hace varios años. Y no cabe duda de que su capacidad para hacer frente a la crisis humanitaria es muy limitada, no obstante la encomiable acción que, en condiciones difícilísimas, están llevando a cabo entes locales y sectores de la sociedad civil.

Además, la reglamentación de Dublín resulta disfuncional para los propios demandantes de protección. Contribuye a que los candidatos se resistan a ser registrados, porque ello entrañaría su residencia en el país de primera llegada, que no acostumbra a ser el deseado. La combinación de esa reticencia con el limitado empeño de los países de primera entrada a registrar y procesar todas las demandas de asilo contribuye a que una proporción seguramente elevada de los potenciales refugiados traten de llegar por sus propios medios a sus destinos preferidos y solicitar el asilo en ellos. El colapso del sistema de Dublín ha sido cualquier cosa menos sorprendente, pues su disfuncionalidad era bien conocida, al haber generado tensiones y efectos no deseados desde su inceptión (Tardis, 2015; Garcés-Mascreñas, 2015; Fratzke, 2015; Mouzourakis, 2016). La reglamentación de Dublín fue derogada *de facto* por Alemania en los meses centrales de 2015 –cuando abrió sus puertas a los refugiados procedentes de Siria–, pero no ha sido reemplazada por otra alternativa. De hecho, el sistema sigue en vigor, y ello a pesar de que, especialmente desde 2007, ya se habían descrito esos efectos no deseados e introducido reformas menores (Hruschka, 2016). Se evoca la

idea del establecimiento de una agencia europea de asilo a fin de procesar las solicitudes y distribuir los candidatos al refugio entre los distintos estados miembros, pero no hay atisbos de que ese desiderátum se vaya a convertir en realidad (Kirkegaard, 2015; Vimont, 2016).

Tras la inexistencia de un verdadero sistema común de asilo en la UE y las consecuencias no deseadas de la normativa de Dublín, la segunda gran causa del colapso del sistema europeo de asilo debe buscarse en una profunda quiebra de la solidaridad europea, tanto hacia los migrantes forzados como entre los estados miembros. En efecto, en la génesis y consolidación de la crisis actual ha sido y está siendo clave la reticencia –cuando no la abierta negativa– de la mayor parte de los países miembros a compartir las responsabilidades derivadas de la llegada masiva de personas necesitadas de protección internacional, lo que se conoce con la poca afortunada expresión de *burden sharing* o «reparto de la carga». Desde hace muchos años, esta reticencia de numerosos estados a asumir una cuota proporcional de demandantes de asilo ha dado lugar a reiteradas quejas por parte de los estados que soportaban las mayores proporciones. Y no cabe duda de que –a la vista de las acusadas diferencias entre países en las tasas de demandantes de asilo admitidos y de refugiados reasentados– tales quejas están más que justificadas. Pues bien, en el contexto de la crisis actual, estas reticencias se han tornado más radicales y sostenidas que nunca. La primera prueba de ello fue el clamoroso fracaso de los intentos de la Comisión Europea (CE) de repartir a una parte de los refugiados a través de cuotas nacionales (Comisión Europea, 2015). Y ello a pesar de que la cifra propuesta inicialmente –160.000 refugiados en dos años– era manifiestamente insuficiente, ya que hubiera supuesto la distribución de menos de la quinta parte de los refugiados que ya habían entrado en Europa (y sin, además, aligerar los contingentes incomparablemente mayores estacionados en Jordania, Líbano y Turquía). En realidad, a finales del verano de 2016 solo se había logrado reubicar a 5.651 refugiados en la UE. Las reticencias se han convertido en una negativa radical en varios países, como algunos del Este, pero también otros estados con una larga tradición receptora, como Francia, han rechazado las cuotas de refugiados propuestas por la Comisión⁸. Y lo mismo puede decirse de los mecanismos burocráticos para llevar a cabo la distribución de una forma efectiva. Algunos gobiernos alegan que desde Italia o Grecia no se les han enviado los refugiados que estaban dispuestos a acoger. Más aún, la quiebra de la solidaridad también se ha plasmado en la preocupante tendencia a devaluar los estándares de asilo por parte de varios países europeos, incluidos países como Alemania, Austria, Suecia o Noruega, receptores tradicionales de refugiados. Ello amenaza con convertirse en otra grave consecuencia –presumiblemente duradera– de la crisis.

8. «Los reiterados esfuerzos de ambos para imponer a los socios un reparto más equitativo fracasaron» (*El País*, 14.02.2016 y 20.02.2016).

La quiebra del sistema europeo de asilo está teniendo lugar en el contexto de una crisis global de protección internacional y en un escenario caracterizado por la multiplicación de los conflictos. En un tiempo en el que las necesidades de protección internacional son máximas⁹, el ritmo de integración de los refugiados sigue en descenso (UNHCR, 2016). Los decepcionantes frutos de la Cumbre Humanitaria Mundial promovida por las Naciones Unidas y celebrada en Estambul los días 23 y 24 de mayo de 2016 –a la que solo asistió Angela Merkel entre los dirigentes mundiales– son una muestra de la desfalleciente respuesta de la comunidad internacional; como también lo es el hecho de que el resto del mundo apenas se haya implicado en la crisis europea, con la principal excepción de Canadá y Brasil. Canadá, tras la elección de Justin Trudeau como primer ministro, ha acogido a 18.000 refugiados, dando preferencia a las familias, las madres solas y a minorías como los homosexuales¹⁰. Por su parte, Brasil ha concedido 8.000 visados humanitarios a sirios desde 2013, además de atender el 100% de sus demandas de asilo¹¹. En el lado opuesto, el anuncio del presidente Obama de que Estados Unidos acogería a 10.000 sirios se topó con el rechazo de una treintena de estados cuyos gobernadores adujeron el temor a la infiltración de terroristas entre los refugiados. Por su parte, Japón, Australia y los países ricos exportadores de petróleo del Golfo Pérsico no han acogido ninguno. En términos generales, la actitud de la mayoría de los gobiernos ha contrastado radicalmente con la generosidad de innumerables voluntarios, organizaciones de la sociedad civil y poderes locales.

6. LA CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA: SCHENGEN EN RIESGO

La tragedia de los refugiados ha desembocado en una crisis de la UE. Hay quienes lo ponen en duda alegando que el número de refugiados que ha entrado en Europa supone una fracción mínima de la población de la UE, o que el ascenso de los partidos populistas y de los sentimientos antiinmigración no es algo nuevo, o que, ciertamente, las crisis nunca han constituido una planta exótica en la construcción europea. Ello no obstante, hay razones para sostener que la actual crisis de los refugiados está constituyendo seguramente la crisis más grave de las que ha conocido hasta la fecha la Unión Europea. Una de ellas reside en el hecho de que dicha crisis está cuestionando la libre circulación de personas dentro del espacio Schengen, precisamente la conquista de la Europa unida más valorada por los ciudadanos europeos (Comisión Europea, 2013) y de mayor valor simbólico. En efecto, en la Europa sin fronteras internas están proliferando, desordenada y en ocasiones ilegal-

9. El Informe de ACNUR correspondiente a 2015 (UNHCR, 2016) las estima en 65,3 millones de personas: 21,3 millones de refugiados, 3,2 millones de demandantes de asilo en espera y 40,8 millones de desplazados internos, lo que supone un fuerte incremento de las cifras precedentes.

10. «Canadá abre los brazos a los sirios más vulnerables» (*El País*, 16.02.2016).

11. Jiménez, Jaime. «Refugiados sirios en América Latina: un futuro más allá de Europa». *El diario.es* (01.05.2016).

mente, los cierres de fronteras y la construcción de muros y vallas, que ya alcanzan centenares de kilómetros, si no miles. Lo que antes era excepcional, y previsto en la legislación comunitaria por un tiempo limitado, se está convirtiendo en habitual y, en varios casos, sin que medie autorización o fecha terminal.

El cierre de fronteras empezó a inicios de septiembre de 2015 en Hungría cuando el Gobierno de Orban impidió el paso a los trenes con refugiados (Nagy, 2015). A Hungría le siguió Eslovenia (Ihring, 2016) y a esta los demás países de la ruta de los Balcanes, desde Austria hasta Macedonia. El resultado fue un cierre de fronteras en cadena que bloqueó la citada ruta y dejó varados en Grecia a decenas de miles de refugiados en situación de inmovilidad forzosa. En 2016, Alemania, Austria, Suecia, Dinamarca y Francia también han establecido controles en sus fronteras, aunque acogiéndose a la posibilidad establecida en la normativa comunitaria de hacerlo

por un tiempo limitado, en circunstancias extraordinarias y previa aprobación de la Comisión. Varios de esos países han pedido a la UE la prolongación de los controles y la Comisión lo ha aceptado, aunque intentando mantenerlos dentro de la normativa europea¹². Sea como sea, ello ha supuesto un duro golpe para la libre circulación.

Esta erosión de la libre circulación tiene lugar en una UE que ya venía mostrando crecientes reticencias a la misma. En especial, el año 2014 estuvo plagado de acusaciones de «turismo social» por parte de algunos gobiernos, y de intentos de limitar los derechos sociales de migrantes intraeuropeos, lo que entonces fue considerado como la principal amenaza a Schengen. En esa ocasión, la Comisión –con el decidido apoyo de Alemania– puso freno a las pretensiones de Reino Unido y los Países Bajos, entre otros. Dos años después, el Brexit ha puesto de manifiesto la crucial relevancia de esta cuestión.

ESTA CRISIS ESTÁ CUESTIONANDO LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS DENTRO DEL ESPACIO SCHENGEN, PRECISAMENTE LA CONQUISTA DE LA EUROPA UNIDA MÁS VALORADA POR LOS CIUDADANOS EUROPEOS Y DE MAYOR VALOR SIMBÓLICO

¹². Así, a inicios de mayo de 2016 la Comisión propuso al Consejo que enviase una Recomendación a cinco estados –Alemania, Austria, Suecia, Dinamarca y Noruega– para que mantuvieran los controles de fronteras por un periodo de seis meses, con el argumento de que «los movimientos secundarios de inmigración irregular suponen una amenaza para el orden público y la seguridad» (Comisión Europea, 2016a). «Los ministros del Interior elevaron ayer la presión a la Comisión Europea para que permita extender a dos años los controles internos que ahora duran un máximo de seis meses». En su momento se vio como «la solución considerada más factible para evitar un remedio extremo, aireado ya por varios Estados: expulsar de Schengen a Grecia, principal vía de acceso a Europa de migrantes y refugiados» (*El País*, 26.01.2016).

Pero la quiebra de la libre circulación de personas –una de las cuatro libertades sobre las que se construyó la Unión– también haría un daño quizás irreparable al Mercado Único y, con él, a la propia UE. Según algunas estimaciones, la posible quiebra de Schengen entrañaría un elevado coste económico (Deringer, 2016; France Stratégie, 2016). Varios países han alertado de tales riesgos, pero pocas voces se han alzado en defensa de Schengen (Bertozzi, 2016; González Enríquez, 2016).

7. CRISIS INSTITUCIONAL: LA AUTORIDAD DE LA UE, DESOBEDECIDA Y CUESTIONADA

La reiterada desobediencia por parte de no pocos gobiernos europeos a decisiones de la Comisión Europea –como la aludida negativa a repartir una parte de los refugiados de acuerdo con cuotas nacionales– y la vulneración de los principios sobre los que se construyó la UE están socavando la autoridad de las instituciones europeas y creando peligrosos precedentes¹³. En septiembre de 2015, el llamado «grupo de Visegrado» (Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría), que había nacido con el propósito de acelerar el ingreso de estos países a la UE, hizo pública una declaración afirmando que «cualquier propuesta que tuviera por objeto la introducción de una cuota de solidaridad obligatoria y permanente sería inaceptable»¹⁴. El primer ministro de Eslovaquia, Robert Fico, declaró que solo admitiría a refugiados cristianos; una posición que fue superada con creces por la radical negativa del recién elegido Gobierno polaco a admitir un solo refugiado, vinculando a los refugiados con la amenaza terrorista y aduciendo argumentos rayanos en la islamofobia (Bachman, 2016). Meses después cinco países de los Balcanes anunciaron que solo dejarían pasar a 580 migrantes al día¹⁵. La pugna de estos países con las autoridades comunitarias sigue viva. Eslovaquia interpuso una querrela –aún pendiente de resolución– ante el Tribunal Europeo de Justicia contra el esquema de reubicación de refugiados propuesto por la CE. Y la Hungría de Viktor Orban, en abierto desafío a las instituciones comunitarias, convocó un referéndum para inicios de octubre de 2016 sobre el derecho de la UE de imponer cuotas contra la voluntad del Parlamento nacional.

De este modo, desde hace meses se asiste a una reiterada desobediencia de los estados miembros a la CE, con la consiguiente pérdida de autoridad de esta. Así lo afirma el Consejo de Europa en su Informe anual, en el que lamenta «un nuevo debilitamiento de los pilares de la democracia en

13. Véanse los siguientes titulares de *El País*: «Bruselas reprocha a los gobiernos sus incumplimientos con los refugiados» (31.10.2015); «Bruselas acusa a los países de la UE de incumplir los acuerdos sobre refugiados» (16.01.2016); «La UE solo alcanza acuerdos mínimos centrados en frenar la ola migratoria» (24.09.2015); «Europa del Este rechaza el reparto obligatorio de asilados» (...) «un rechazo que la CE considera un gran golpe para el proyecto europeo» (05.05.2016); «El bloque del Este se moviliza contra las cuotas de asilados» (01.09.2015).

14. «Joint Statement of the of the Heads of government of the Visegrad Group countries». *Visegrad Group Declarations*. Praga, 4 de septiembre de 2015 [fecha de consulta 09.09.2016].

15. «Cinco países de los Balcanes dejarán pasar a solo 580 migrantes al día» (*El País*, 27.02.2016).

un contexto de crisis múltiples sobre el continente»¹⁶. Y las desobediencias se extienden al derecho internacional en materia de derecho de asilo; en particular, el acuerdo con Turquía, que cuestiona el sacrosanto principio de *non-refoulement* contenido en el artículo 33 de la Convención de Ginebra, que es el que convierte al derecho de asilo en un derecho fuerte, y la proscripción de las expulsiones en masa. Esta situación pone en cuestión el mantenimiento del imperio de la ley en la UE.

Entre los daños colaterales de esta crisis se cuenta también la agudización de las fracturas Norte-Sur y, sobre todo, Este-Oeste en el seno de la UE. La primera, abierta hace años por la crisis del euro, se resiente de una ristra de acusaciones recíprocas en torno a la asunción de responsabilidades y la solidaridad entre estados miembros. En cuanto a la segunda, la crisis está poniendo de manifiesto la existencia de dos culturas políticas difícilmente

compatibles en la UE. Algunos países del este y centro de Europa, con el presidente húngaro Viktor Orban como principal exponente e ideólogo, están proponiendo un modelo autoritario –de «democracia iliberal»– inspirado por valores muy distintos, cuando no antitéticos, a los que presidieron la fundación de la UE, y no muy diferentes de los esgrimidos por los partidos de la extrema derecha populista y xenófoba en Europa, con los que comparten actitud hacia migrantes y refugiados¹⁷.

DESDE HACE MESES SE ASISTE A UNA REITERADA DESOBEDIENCIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS A LA COMISIÓN EUROPEA, CON LA CONSIGUIENTE PÉRDIDA DE AUTORIDAD DE ESTA

8. ENRARECIMIENTO DEL CLIMA MIGRATORIO, ENDURECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS Y CRECIENTES DISCRIMINACIONES

La crisis de los refugiados amenaza con convertirse también en una crisis de las relaciones de Europa con la inmigración y el asilo. En varios estados europeos se ha enrarecido el clima en el que se desenvuelve la inmigración, se registra un endurecimiento de las políticas de inmigración y asilo, y se asiste a un aumento de las discriminaciones entre diferentes tipos de movilidad; ello es así incluso en los países que más han destacado en la acogida de refugiados. Mientras que Alemania recibió más de un millón de refugiados en 2015, y fue líder destacado en la concesión de estatutos

16. «Son secrétaire général, Thorbjorn Jagland, s'inquiète du développement d'un *nationalisme législatif* par lequel les Etats s'affranchissent des conventions européennes et des règles de droit. La Commission a freiné, jusqu'à présent, nombre d'excès et de tentatives de limiter la libre circulation. Mais les dangers sont considérables». Comunicado de prensa del Consejo de Europa - DC77(2016).

17. «Hongrie: Viktor Orban, architecte de la démocratie non-libéral en Europe» (*Le Monde*, 15.05.2016); «Kaczynski y Orbán anuncian una contrarrevolución nacionalista» (*La Vanguardia*, 09.09.2016)

de refugiados en ese año –148.000, el 41% del total de la UE– y Suecia fue el país que más refugiados acogió en relación con la población, ambos países han cambiado acusadamente su política en los últimos meses. En Alemania, la celebrada *willkommenskultur* pronto dejó paso a crispadas controversias internas que han tensado a la sociedad, debilitado al Gobierno y cuestionado fuertemente a la canciller Angela Merkel, a la que la revista *The Economist* había calificado de «la europea imprescindible» (07.11.2015). Tales tensiones han estado en la base de un ominoso número de atentados contra refugiados¹⁸ y han proporcionado combustible a movimientos xenófobos como Pegida y, sobre todo, al partido político Alternativa para Alemania (AfD), que ha experimentado un fuerte ascenso, hasta el punto de situarse en el tercer lugar entre las preferencias políticas de los alemanes. El ascenso de la AfD está poniendo a prueba la repetida afirmación de que en Alemania no había un partido populista xenófobo comparable a los que florecen en otros países europeos. Pero el cuestionamiento de la política desarrollada por la canciller no ha procedido solo de las fuerzas antisistema: también ha participado intensamente la Unión Social Cristiana (CSU) de Baviera, tradicional aliada de la Unión Demócrata Cristiana (CDU), y no han faltado abiertas discrepancias en el seno del mismo Gobierno¹⁹.

Tales controversias han debido pesar en el cambio de dirección que ha venido experimentando la posición de Alemania a lo largo de la crisis. Se han restablecido los controles fronterizos, se han creado centros de internamiento y se han acelerado los procedimientos de expulsión para migrantes de países considerados seguros, como los de los Balcanes y los del Norte de África; se han introducido restricciones en el derecho de asilo y en la reagrupación familiar, y se amenaza con privar de la residencia a quienes no aprendan alemán²⁰. El número de expulsiones en la primera mitad de 2016 ha superado al de todo 2015. Estas medidas están arrastrando a la UE a soluciones tan discutidas como discutibles, en particular el acuerdo con Turquía de marzo de 2016. Aun así, la actitud gubernamental hacia los refugiados es menos adversa en Alemania que en otros países europeos porque, aunque se ha propuesto disminuir las entradas, preveía admitir 600.000 migrantes nuevos en 2016 –cifra luego reducida a la mitad– y magnitudes decrecientes hasta 2020; además, tendría la intención de gastar 93.600 millones de euros en atención a refugiados entre 2015 y 2020²¹.

18. Lowe, Josh. «German Police Chief Warns of ‘Pogrom atmosphere’» (*Newsweek*, 02.02.2016); «La violencia xenófoba crece un 42% en Alemania. El país registra más de 1.400 actos violentos de la extrema derecha contra inmigrantes» (*El País*, 21.09.2016).

19. Véanse los siguientes titulares de *El País*: «Merkel se enfrenta a la oposición interna por dar paso a los refugiados» (07.09.2015); «Ultimátum de los socios de Merkel para limitar la entrada de refugiados» [se refiere a la CSU y demás] (21.01.2016); «La CSU propone admitir solo a refugiados cristianos y fijar un número máximo para la admisión de refugiados, lo que va en contra de la legislación internacional» (09.09.2016).

20. *El País* (14.09.2015; 06.11.2015; 29.03.2016 y 23.05.2016).

21. «L’Allemagne pourrait dépenser 93 milliards d’euros pour les réfugiés d’ici 2020» (*Le Monde*, 14.05.2016).

Algo parecido, *mutatis mutandis*, puede decirse de Suecia, el país que más refugiados y demandantes de asilo acoge en términos relativos (Ruist, 2015). Como Alemania, ha introducido importantes cambios restrictivos en sus políticas y ha acelerado la expulsión de inmigrantes (Karageorgiu, 2016). Alguien ha aludido a este cambio como «la muerte de la nación más generosa de la tierra»²². De la tendencia al endurecimiento también ha participado Noruega²³. Por su parte, Dinamarca, que desde hace bastantes años venía practicando durísimas políticas contra la inmigración y que en los últimos meses ha desplegado una batería de medidas radicales para frenar a los refugiados, ha añadido un plus de indignidad con su decisión de confiscar parte de las pertenencias de los refugiados para financiar los costes de su acogida²⁴. Asimismo, otros países han experimentado una evolución más crispada que la de Alemania y Suecia. El caso más acusado es probablemente el de Austria, uno de los tradicionales países receptores de refugiados, convertido en un país en «estado de urgencia» migratoria²⁵. Además del temprano cierre de sus fronteras, quiso introducir cuotas de admisiones y de límites al tránsito, para luego fijar un número máximo de refugiados, contraviniendo manifiestamente la legislación internacional; también ha introducido cambios restrictivos en materia de asilo y, en el culmen de tal deriva, ha intentado cerrar la frontera con Italia, en el icónico paso del Brennero²⁶. En este caso ha podido pesar la recepción de 90.000 refugiados; una excusa que, por otro lado, ha estado totalmente ausente en otros países, particularmente los del «grupo de Visegrado», ahora unido por el rechazo radical a los refugiados.

ESTA CRISIS NO SOLO ESTÁ AFECTANDO A LOS MIGRANTES FORZOSOS Y DEMÁS DEMANDANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL: TAMBIÉN LA SUFREN LOS MIGRANTES NO FORZOSOS, CADA VEZ MÁS DEFINIDOS COMO «MIGRANTES ECONÓMICOS»

Esta crisis no solo está afectando a los migrantes forzosos y demás demandantes de protección internacional: también la están sufriendo los migrantes no forzosos, cada vez más definidos como «migrantes económicos», categoría que parece aludir a una segunda división

22. Traub, James. «The Death of The Most Generous Nation on Earth». *Foreign Policy* (10.02.2016).

23. Tanner, Arno. «Overwhelmed by Refugee Flows, Scandinavia Tempers its Warm Welcome». *Migration Information Source* (10.02.2016), Migration Policy Institute; «No vengan por el Ártico; los echaremos a Rusia» (*El País*, 01.06.2016).

24. «Dinamarca aprueba confiscar los bienes a los refugiados» (*El País*, 27.01.2016); «El método danés contra la entrada de refugiados» (*El País*, 01.10.2016).

25. «L'Autriche adopte un 'état d'urgence' migratoire» (*Le Monde*, 27.04.2016).

26. «Austria amaga con cerrar el paso en la linde» (*El País*, 21.05.2016).

de migrantes, menos protegidos por el derecho internacional y por consideraciones morales y políticas que los primeros, menos dotados de legitimación a efectos de admisión y tránsito, y más expuestos a ser expulsados. En varios países, de la demonización de los demandantes de asilo –especialmente, pero no solo, en el Reino Unido– se ha pasado a la estigmatización de los «inmigrantes económicos», en los que se incluye a los familiares y a los procedentes de otros países de la UE. A lo largo de la crisis, varios estados han tratado de potenciar los sistemas y mecanismos de expulsión rápida. La contraposición entre refugiados y «migrantes económicos» está girando en perjuicio de los segundos, y en especial de sus familiares. A todo ello se suma la cascada de distinciones discriminatorias que se ha ido gestando a lo largo de 2015 y 2016: del reconocimiento de mayores derechos a sirios, iraquíes y afganos frente al resto, se ha ido descolgando gradualmente a los últimos –crecientemente estancados en Turquía– e incluso a los iraquíes. Finalmente, el acuerdo de la UE con Turquía solo se refiere a los sirios.

9. ASCENSO DE LA XENOFOBIA Y DE LOS SENTIMIENTOS ANTIINMIGRACIÓN

En este contexto, se ha producido un crecimiento de la xenofobia y de los sentimientos antiinmigración en la UE: el Eurobarómetro hecho público en julio de 2016 (Comisión Europea, 2016b) lo pone de manifiesto, al igual que otras encuestas internacionales, como la del Pew Research Center, que sostiene que «la reciente oleada de refugiados en Europa ha ocupado un lugar prominente en la retórica antiinmigración de los partidos de extrema derecha a lo largo del continente»²⁷. Otros indicios también sugieren que la influencia de los partidos y movimientos xenófobos no cesa de crecer en varios países, desde Francia y los Países Bajos a los nórdicos, pasando por Alemania. Entre los muchos ejemplos de ello cabe destacar el fuerte ascenso del candidato del FPÖ austriaco –el partido populista xenófobo de extrema derecha, antiislam y euroescéptico– en las elecciones presidenciales de Austria, que entrañó la dimisión del canciller. Su candidato quedó a escasos milímetros de convertirse en el primer presidente de extrema derecha de un país de la UE, lo que aún puede suceder ante la anunciada repetición electoral.

A esta deriva han venido dramáticamente a sumarse los atentados de noviembre de 2015 en París y en enero de 2016 en Bruselas, seguidos por los que se han registrado en los meses centrales de este último año en Estambul, Niza, Múnich, Würzburg, Ansbach y Charleroi: magnifican la tragedia, añaden a la ecuación de la crisis el temor al terrorismo y arrojan un manto de sospecha

27. Wike, Richard; Stokes, Bruce y Simmons, Katie «Europeans Fear Wave of Terrorism Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs». Pew Research Center, 11 de julio de 2016.

sobre los refugiados. Como la encuesta reciente del Pew Research Center pone de manifiesto, «la crisis de los refugiados y la amenaza del terrorismo están muy relacionadas en las mentes de muchos europeos. En ocho de los diez países europeos encuestados, la mitad o más creen que los refugiados que llegan aumentan la probabilidad de terrorismo en su país»²⁸. No importa que los ataques puedan ser actos aislados de *lobos solitarios* o de individuos con problemas psiquiátricos: el origen étnico de los perpetradores basta para que contribuyan a crispar y enrarecer el clima social que rodea a la inmigración y el asilo. Lo que queda es el miedo que los atentados desatan y las asociaciones espurias que segmentos de la sociedad y de la esfera política, especialmente los que han sido denominados «agitadores de la cólera», hacen de ellos. Esto alimenta directamente la poderosa excusa securitaria: el primer ministro eslovaco, Robert Fico, no ha sido el único en apresurarse a proclamar que la seguridad de los ciudadanos está por encima de cualquier otra obligación.

10. LAS RESPUESTAS DE LA UE

A lo largo de la crisis, la falta de unidad en el seno de la UE ha impedido una respuesta unitaria a la misma. Las primeras iniciativas de la CE para encauzarla a través de cuotas nacionales (Comisión Europea, 2015) y sus reiteradas llamadas al orden a los estados más reticentes, a veces acompañadas de amenazas de duras sanciones²⁹, no han tenido éxito. Ante ese fracaso, la estrategia que se ha ido abriendo paso es la que ha sido calificada de «tentadora trampa de la Fortaleza Europa» (Lehne, 2016), consistente en bloquear o adelgazar las entradas, mediante el refuerzo de las fronteras exteriores, por un lado, y persuadir a países de origen y de tránsito de que colaboren en la tarea a cambio de compensaciones, por otro. En cuanto a lo primero, se ha pedido –y conseguido en el Egeo– el concurso de la OTAN, tras superar reticencias³⁰. En la cumbre de la OTAN de julio 2016 se adoptaron acuerdos en el sentido de patrullar las costas de Libia. Pero el éxito de estos intentos se ha revelado limitado.

No ha sido mayor el de la segunda de las estrategias aludidas, reiteradamente propugnada por la CE y declaradamente inspirada en el «Plan África» español de colaboración con Marruecos, Senegal, Mauritania y otros países africanos, que ha sido frecuentemente puesto de ejemplo, obviando notorias diferencias. Por supuesto, el posible Plan África europeo sería más difícil y caro que el español,

28. *Ibidem*.

29. «Bruselas propone grandes multas a los estados que no acojan a refugiados» (*El País*, 04.05.2016).

30. «Merkel pedirá a la OTAN que ayude a contener la crisis de los refugiados» (*El País*, 09.02.2016); «Barcos de la OTAN inician la misión contra los traficantes en el Egeo» (*El País*, 26.02.2016).

y debería incluir a Jordania y Líbano. Un intento en esa dirección fue la fallida cumbre de la UE con los estados africanos celebrada en Malta en el otoño de 2015, en la que la primera ofrecía 1.800 millones de euros para financiar compensaciones. Pero es dudoso que lo establecido en la cumbre de Malta funcione como lo hizo el plan español: África es demasiado grande como para que esos fondos lleguen a todas partes, y los dirigentes africanos se muestran escasamente proclives a la readmisión de sus ciudadanos deportados.

LA ESTRATEGIA QUE SE HA IDO ABRIENDO PASO CONSISTE EN BLOQUEAR O ADELGAZAR LAS ENTRADAS, MEDIANTE EL REFUERZO DE LAS FRONTERAS EXTERIORES, Y PERSUADIR A PAÍSES DE ORIGEN Y DE TRÁNSITO DE QUE COLABOREN EN LA TAREA A CAMBIO DE COMPENSACIONES

Se ha especulado con otras estrategias, pero ninguna ha visto la luz. Algunas propuestas han caído pronto en el olvido, como los bonos europeos de inmigración propuestos por el primer ministro italiano Matteo Renzi –y rechazados por Angela Merkel– o la creación de un impuesto europeo común como el que el ministro de finanzas alemán Wolfgang Schäuble propone para los combustibles, cuyo objeto sería allegar recursos financieros para sufragar los costes de la protección de las fronteras externas de la UE y la acogida de los refugiados. Tampoco parece haberse avanzado en la propuesta construcción de un verdadero sistema europeo de asilo, que procesaría las solicitudes y gestionaría las reubicaciones y los reasentamientos de refugiados entre los estados miembros

(Kirkegaard, 2015)³¹. Y, afortunadamente, las escasas voces que han sugerido la reforma de la Convención de Ginebra no parecen haber sido escuchadas. No es de extrañar, pues, que se haya ido imponiendo la «solución turca», por ser el país que tiene la llave del acceso de los refugiados. Tras muchos tiras y aflojas, se llegó al acuerdo de 18 de marzo de 2016 entre la UE y Turquía, por el que este país se compromete a bloquear la salida de embarcaciones y a aceptar la devolución de los que han conseguido llegar a Grecia después de esa fecha, una parte reducida de los cuales será después reasentado en la UE³². A cambio, la Unión ofrece la futura exención de visados, 6.000 millones de euros para sufragar los gastos derivados de la acogida de refugiados y un impulso a las conversaciones acerca del posible acceso de Turquía a la UE. Pero la exención

31. «Bruselas propone una agencia federal que centralice las peticiones de asilo» (*El País*, 06.04.2016).

32. «La UE limita el número de sirios que recibirá de Turquía» (*El País*, 17.03.2016); «La UE solo se compromete a reasentar a 72.000 sirios, la mitad de los refugiados que han entrado por el Mediterráneo este año» (*El País*, 17.03.2016).

de visados requiere el cumplimiento de 72 condiciones, entre las que se cuenta la revisión de una ley antiterrorista que ha sido utilizada para procesar a periodistas o académicos, entre otros muchos ciudadanos.

El acuerdo ha sido duramente criticado en términos legales y morales³³ (Corten, 2016); ha sido calificado de matrimonio de conveniencia, y de pacto para edulcorar la expulsión masiva de refugiados³⁴; ha requerido que Grecia reconozca a Turquía como «país seguro» –lo que es puesto en duda desde muchos ángulos (Collett, 2016)–; y también ha sido reprobado por ignorar a los menores no acompañados (Beirens y Clewett, 2016). Desde su firma, el acuerdo parece estar funcionando, aunque no en toda su extensión. El número de los llegados a Grecia se ha reducido drásticamente, pero otros aspectos de su efectivo funcionamiento suscitan serias dudas. No se sabe de ningún sirio que haya sido devuelto de Grecia a Turquía, en parte por la incapacidad de Grecia para identificar y registrar a los estancados en su territorio, a lo que se añade que jueces griegos paralizan las previstas deportaciones a Turquía de demandantes de asilo, poniendo en duda que este sea tal «país seguro». En consecuencia, decenas de miles de refugiados permanecen en el país heleno en tierra de nadie y en condiciones lamentables³⁵.

Meses después de su firma, persiste la incertidumbre acerca del funcionamiento efectivo y el futuro del acuerdo UE-Turquía. El cumplimiento de algunas de sus principales cláusulas dista de estar asegurado. Turquía se niega a cambiar su código antiterrorista y amenaza con cancelar el acuerdo, sobre todo por las críticas de países de la UE a la represión desencadenada por su Gobierno tras el frustrado golpe de Estado de mediados de julio de 2016. La posible restauración de la pena de muerte haría aún más improbable la persistencia de un acuerdo que ya parecía difícil por el probable incumplimiento de algunas de las condiciones de la UE, lo que entrañaría la negativa a la supresión de visados. Por el lado comunitario, la «solución turca» conlleva contrapartidas que pueden ser difíciles de llevar a la práctica y que varios estados no quieren aceptar; además, supondría cambiar el enfoque de la UE hacia Turquía justo cuando más dudas despierta el estado de su democracia.

33. Verhofstadt, Guy. «This Turkish deal is illegal and betrays Europe's values». *The Guardian* (13.03.2016).

34. Chislet, William. «EU in marriage of convenience with Turkey over migrants» (Blog Real Instituto, 03.12.2015; «La UE ultima un pacto para edulcorar la expulsión masiva de refugiados» (*El País*, 18.03.2016). «La Eurocámara expresa su recelo ante el pacto turco» (*El País*, 10.03.2016).

35. Informaciones procedentes de los campos griegos aseguraban que, al menos en el verano de 2016, el destino de los refugiados dependía de una conexión por Skype que funcionaba solo ocasionalmente. «Grecia necesita 4.000 expertos para garantizar los retornos» (*El País*, 21.03.2016); «La improvisación marca las primeras expulsiones de refugiados de la UE» (*El País*, 04.04.2016).

11. ¿VUELTA A LAMPEDUSA?

La experiencia enseña que cuando se cierra una ruta migratoria, se abre otra alternativa. No es de extrañar, entonces, que a medida que se ha ido cerrando la ruta griega y balcánica, se hayan ido abriendo o retomando otras. Frontex ha identificado hasta ocho rutas, incluida una con ribetes pintorescos por el lejano norte a través de Rusia y Noruega³⁶. Pero la más importante es la del Mediterráneo central, que se ha mantenido constante a lo largo de la crisis. Las cifras recopiladas por ACNUR y la OIM en la primavera e inicios del verano de 2016 ponen de manifiesto una tendencia al aumento de las llegadas a Italia, de los rescatados, de los fallecidos en el intento, y de las embarcaciones interceptadas³⁷. El Ministerio del Interior italiano estima que en los siete primeros meses de 2016 habían desembarcado en Italia 100.000 migrantes y refugiados. Muchos miles de ellos, que no quieren quedarse en Italia, están bloqueados en este país por el cierre de las fronteras de los países vecinos³⁸. Los medios de comunicación se hacen eco de continuos rescates masivos en el canal de Sicilia, a pesar de los cuales tan solo en el mes de mayo el número estimado de fallecidos o desaparecidos en incidentes marítimos en las costas cercanas a Libia ascendió a 1.086³⁹. A mediados de julio, Médicos sin Fronteras estimaba en cerca de 3.000 el número de migrantes y refugiados ahogados tratando de cruzar el Mediterráneo en 2016, la mayor parte de ellos en la ruta que conecta el norte de África con Italia⁴⁰. Y añadía que nada menos que el 92% de los supervivientes había sido objeto de violencia, y el 50% declaraba haber sido retenido contra su voluntad por milicianos o gánsteres (IOM, 2016). Y ante el endurecimiento de la vigilancia naval entre Libia e Italia, en el marco de la llamada Operación Sofía, los traficantes empiezan a desplazar el punto de partida a Egipto, lo que supone una travesía más peligrosa y más cara.

12. A MODO DE CONCLUSIÓN

La llamada «crisis de los refugiados» está suponiendo la mayor tragedia humanitaria vivida en Europa desde los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Pero su gravedad y significación no se limitan al ámbito del sufrimiento humano masivo; entraña, además, una profunda crisis de la UE que quizás sea la más grave padecida desde su fundación.

36. Gidda, Mirren. «As routes to Europe close, migrants are starting to consider one of the oldest and deadliest crossings». *Newsweek* (12.04.2016).

37. Mogherini, Federica. «Nous avons sauvé en mer 12.600 personnes avec l'Opération Sophie». *Le Monde* (16.04.2106).

38. *El Día.es* (consultado el 12.08.2016).

39. OIM Media Briefing (consultado el 24.06.2016).

40. Alfred, Charlotte. «Hundreds Drown One Year after the Deadliest Shipwreck of the Refugee Crisis». *The World Post* (20.04.2016).

Aunque ya había empezado en el verano de 2014, la crisis alcanzó su máxima intensidad y gravedad en 2015. Decisivo para ello fue el desplazamiento de su centro de gravedad del Mediterráneo central al oriental, lo que entrañó un fuerte aumento del número de llegadas a Europa de personas en busca de protección internacional, la conversión de la crisis migratoria en una crisis de refugiados, y la implicación directa de una decena de países de la UE, bien como destinos preferentes, bien como países de tránsito a lo largo de la ruta de los Balcanes occidentales. La siguiente pieza en el desencadenamiento de la crisis fue el colapso del sistema europeo de asilo, que se ha revelado incapaz de hacer frente a las exigencias de la nueva realidad, tanto por su deficiente diseño como por la masiva brecha de la solidaridad hacia los necesitados de protección internacional y entre los estados miembros. Las iniciativas impulsadas por la Comisión Europea y el Gobierno alemán para contener la crisis fracasaron por la negativa de no pocos estados y la falta de implicación de otros. En lugar de propiciar respuestas conjuntas, varios estados miembros decidieron unilateralmente bloquear el paso de los refugiados por su territorio, erigiendo barreras y controles fronterizos en el seno de la Europa sin fronteras. Al hacerlo, estos vulneraron la legislación comunitaria e internacional, socavando de ese modo la autoridad de las instituciones de la UE y poniendo en grave riesgo la libre circulación de personas en el espacio Schengen, que constituye la conquista más valorada por los ciudadanos europeos y pieza clave de la UE, sin la cual el funcionamiento del Mercado Único se vería gravemente amenazado. La crisis ha agudizado las fracturas regionales en el seno de la UE, en especial la que separa el Este del Oeste; y ha proporcionado combustible para los partidos populistas xenófobos y euroescépticos que florecen en un clima de renacionalización generalizada.

ENTRE LOS ACTORES EUROPEOS RESPONSABLES DE AGRAVAR LA CRISIS, LA MAYOR CUOTA DE RESPONSABILIDAD CORRESPONDE A LOS ESTADOS MIEMBROS, AUNQUE CIERTAMENTE EN DIVERSOS GRADOS

La crisis no afecta solo a los que huyen de la guerra, la persecución o la violencia cronificada; también a otros migrantes, que tratan de escapar de la pobreza y la falta de oportunidades o simplemente buscan una vida mejor. Menos protegidos por la legislación internacional que los primeros, los cada vez más denominados «migrantes económicos» parecen haber perdido legitimidad y haber sido relegados a una segunda división aún más desfavorecida que la primera. Respecto a la gobernanza de la movilidad internacional, la crisis puede estar alterando las coordenadas en las que se ha venido desarrollando la inmigración, tanto la forzosa como las otras modalidades, así como la misma libre circulación de los ciudadanos de la UE.

Entre los actores europeos responsables de agravar la crisis, la mayor cuota de responsabilidad corresponde a los estados miembros, aunque ciertamente en diversos grados. Mientras que el comportamiento de algunos ha mostrado luces y sombras, el de la mayoría solo ha tenido sombras. Sin embargo, la opinión pública y muchos medios de comunicación parecen poner el foco en la Comisión Europea, la institución que más esfuerzos ha hecho para encauzar la crisis, aunque sin éxito.

A fines de 2016, la crisis sigue abierta, aunque la atención que recibe en los medios de comunicación se haya atenuado. El muy criticado acuerdo entre la UE y Turquía de marzo de 2016 para bloquear las llegadas a Grecia ha frenado las llegadas, pero subsisten varias incógnitas acerca de su funcionamiento efectivo y temores acerca de su persistencia, en un clima de agudizada desconfianza recíproca entre las partes, en especial tras el frustrado golpe de Estado en Turquía en verano de 2016 y la subsiguiente represión. La controvertida exención de visados a los ciudadanos turcos para viajar a la UE aparece cada vez más como la contrapartida más valorada por Turquía, pero también como la más difícil de satisfacer por la UE; por ello, parece la principal candidata a dar al traste con el acuerdo.

Mientras tanto persisten, e incluso se intensifican, los peligrosísimos cruces marítimos en el Mediterráneo central, con su afrentosa cuenta de fallecidos, a pesar del esfuerzo, tan encomiable como sostenido, por reducirlos del Gobierno italiano, Médicos sin Fronteras y otras instituciones humanitarias. Cualquier ilusión de que la crisis de los refugiados pueda llegar a su fin resultaría infundada; no hay perspectivas de que vayan a desaparecer sus causas profundas como la guerra de Siria, la violencia sectaria en Irak, Afganistán y Somalia, la oprobiosa dictadura de Eritrea, la inestabilidad de Malí y otros países africanos o el caos libio. Cabe prever, por ello, que persistan las llegadas caudalosas de refugiados y otros migrantes, seguramente a Italia y quizás de nuevo a Grecia.

Por último, tampoco hay visos de que entre en vías de solución la crisis que la tragedia humanitaria en curso ha generado en una erosionada Unión Europea. La imprescindible reforma del sistema europeo de asilo requiere colmar la gran brecha de solidaridad existente hacia los refugiados y entre los estados miembros. Pero mientras Italia reclama insistentemente el exigible reparto de responsabilidades, otros países se cierran en banda a aceptarlo. Y mientras no vea la luz la reforma del sistema de asilo, la libre circulación en el espacio Schengen seguirá amenazada, y con ella la propia supervivencia del Mercado Único. El futuro inmediato se presenta, pues, tan incierto como las implicaciones de la crisis en el medio y largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Achilli, Luigi. «Syrian Refugees in Jordan: A Reality Check». *Policy Brief*. Migration Policy Centre (febrero 2015).

Bachman, Bart. «Diminishing solidarity: Polish Attitudes toward the European Migration and Refugee Crisis». *Migration Information Source* (16 de junio de 2016) (en línea) [fecha de consulta 16.06.16] <http://www.migrationpolicy.org/article/diminishing-solidarity-polish-attitudes-toward-european-migration-and-refugee-crisis>

Beirens, Hanne y Clewett, Paul. «Children: The Forgotten Aspect of the EU-Turkey Deal». *Commentary*. Migration Policy Institute (abril 2016).

Bertozi, Stefano. «Can Europe really give up on Schengen?». *Notes Internacionals CIDOB*, 144 (marzo 2016).

Collett, Elisabeth. «The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal». *Migration Information* (marzo 2016).

Comisión Europea. *Standard Eurobarometer 80* (noviembre 2013).

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Octavo informe bianual sobre el funcionamiento del espacio Schengen*. Estrasburgo, 15.12.2015.

Comisión Europea. «Proposal for a Council implementing decision setting out a recommendation for temporary internal borders control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk». COM(2016) 275 final (04.06.2016a).

Comisión Europea. «Standard Eurobarometer 85» (julio 2016b).

Consejo de Europa. *Latest annual report from the Secretary General of the Council of Europe, Thorbjorn Jagland*. Estrasburgo, 27.04.2016.

Corten, Olivier. «Accord politique ou juridique quelle est la nature du ‘machin’ conclu entre l’UE et la Turquie en matière d’asile». *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (10 de junio de 2016).

Crawley, H.; Düvell, F.; Sigona, N.; McMahon, S. y Jones, K. «Unpacking a rapidly changing scenario: migration flows, routes and trajectories across the Mediterranean». *Unravelling the Mediterranean Migration Crisis (MEDMIG)*, Research Brief n.º 1 (marzo 2016) (en línea)

<http://www.medmig.info/research-brief-01-unpacking-a-rapidly-changing-scenario/>

Deringer, Hanna. «The Cost of Non-Schengen for the Single Market». *Five Freedoms Bulletin* n.º 1 (2016) (en línea) [Fecha de consulta 12.04.2016]
www.fivefreedoms.eu

Dustmann, Christian; Fasani, F.; Fratini, T.; Minali, L. y Schönberg, U. *The Economics and Politics of Refugee Migration*. Discussion Paper Series CPD 16/16, CREAM, Centre for Research and Analysis of Migration, University College London, 2016.

Fargues, Philippe. «2015: The year we mistook refugees for invaders». *Policy Brief*. Migration Policy Centre (diciembre 2015).

Fargues, Philippe. «Who are the million migrants who entered Europe without a visa in 2015?». *Population et Sociétés*, n.º 532 (abril 2016).

France Stratégie. «Les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen». *Note d'analyse* (03.02.2016).

Fratzke, Susan. *Not Adding Up: The Fading Promise of the Europe's Dublin System*. Bruselas: Migration Policy Institute Europe, 2015.

Garcés-Mascreñas, Blanca. «Por qué Dublín "no funciona"». *Notes Internacionals CIDOB*, 135 (noviembre 2015).

González Enríquez, Carmen. «Schengen: un bien colectivo que nadie defiende». *Boletín del Real Instituto Elcano* (09.03.2016).

House of Lords. «Children in crisis: unaccompanied migrant children in the EU». A report from a House of Lords European Union Committee, 2016.

Hruschka, Constantin. «Dublin is dead! Long life Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission». *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (17.05.2016).

Ihring, Diana. «Selective Borders and 'Victimhood': The Shrinking Space Protection for Migrants in Europe». *Oxford Monitor of Forced Migration*, vol. 6, n.º 1, 2016.

IOM-International Organization for Migration. *Mediterranean Human Trafficking and Exploitation Prevalence Survey* (08.12.2016) (en línea) [fecha de consulta 13.08.2016] <https://www.iom.int/news/mediterranean-human-trafficking-and-exploitation-prevalence-survey-iom>

Karageorgiu, Eleni. «Downgrading asylum standards to coerce solidarity: Sweden as a case in point». *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (13.05.2016).

Kirkegaard, Jacob Funk. «Towards a European Migration and Mobility Union». *Policy Brief*. Peterson Institute for International Economics (diciembre 2015).

Lehne, Stefan. «The Tempting Trap of Fortress Europe». *Carnegie Europe* (21.04.2016).

Mouzourakis, Minos. «The reception of asylum seekers in Europe: failing common standards». *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (20.04.2016).

Nagy, Boldiszar. «Parallel realities: refugees seeking asylum in Europe and Hungary's reaction». *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (04.11.2015).

Pastore, Ferruccio y Salis, Ester. «Morti in mare e rotte migratorie». *Neodemos* (30.03.2016).

Ruist, Joakim. «The Fiscal Cost of Refugee Immigration: the Example of Sweden». *Population and Development Review*, vol. 41, n.º 4 (diciembre 2015), p. 567-581.

Tardis, Matthieu. «Le droit d'asile. Histoire d'un échec européen». *Les études IFRI* (agosto 2015).

Tazzioli, Martina. «Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare nostrum and Triton». *Migration Studies*, vol. 4, n.º 1 (marzo 2016), p. 1-19.

Traub, James. «The Death of the Most Generous Nation on Earth». *Foreign Policy* (10.2.2016).

UNHCR. *Global Trends: forced displacement in 2015*. Ginebra: UNHCR, 2016. (en línea)
<http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>

Vimont, Pierre. «Migration in Europe: Bridging the Solidarity Gap». *Carnegie Europe* (septiembre 2016).

