

Crisis de refugiados, inmovilismo y muros en Europa

Ruth Ferrero Turrión

Durante los últimos meses se agolpan en nuestra retina las imágenes de hombres, mujeres y niños tratando de escapar de la guerra con la esperanza de alcanzar una hospitalaria Europa. Imagen ideal si nos atenemos a lo que hemos tenido la vergüenza de presenciar tanto en las distintas fronteras, cada vez más fortificadas, como en los despachos de Bruselas.

Aunque el conflicto en Siria comenzó hace ya cinco años, sin embargo, sus efectos en forma de sensibilización y movilización ciudadana no se han sentido hasta este año. Hasta la aparición de la foto de Aylan nadie reaccionó. Las sociedades europeas estaban insensibilizadas ante el drama que estaba teniendo lugar en Siria, Libia, Afganistán, Eritrea o Iraq, entre otros. A pesar de los sucesivos naufragios y los cientos de miles de muertos en el Mediterráneo, las respuestas desde Europa fueron tibias, escasas y tardías. Incluso cuando ya el drama se encontraba en la misma frontera, en los Balcanes, el Viejo Continente daba la espalda a aquellos que buscaban su ayuda. Y sin embargo, la foto de un pequeño en la playa removi6 las conciencias, pero solo desde abajo, desde los ciudadanos, lo que hizo reaccionar a algunos poderes locales, si bien con unas competencias limitadas en la materia. Y mientras, las instituciones y gobernantes europeos discuten y no se ponen de acuerdo sobre lo que hacer.

Incluso la canciller Merkel ha tachado la crisis de refugiados como el mayor reto al que se enfrenta Europa. Y no le falta razón. El resto de temas que se encontraban encima de la mesa —Ucrania, Grecia, Euro, entre otros— han quedado oscurecidos ante las dimensiones del drama humano que presenciamos en estos días. Efectivamente, esta crisis ha provocado un terremoto institucional y político que ha puesto en cuestión toda la arquitectura institucional construida después de la Segunda Guerra Mundial. Una arquitectura y proyecto ya muy debilitados tras Lisboa, la crisis de la Eurozona, la crisis griega y la ucraniana.

Las 437.384 solicitudes de asilo que han llegado a Europa entre enero y julio como consecuencia de los conflictos en Siria, Afganistán o Eritrea hicieron saltar todas las alarmas. Sin embargo, este incremento de las llegadas de desplazados a lo largo de todo el año 2015, lejos de provocar la puesta en marcha de una política integral que afrontara tanto la logística correspondiente a las llegadas como la actuación en el origen de las causas del problema, se ha limitado a reforzar tan solo aquellas políticas migratorias orientadas al control de fronteras. Es decir, más militarización, menos

“La crisis de refugiados ha puesto sobre la mesa los grandes retos a los que se enfrenta esta UE.”

salvamento. En definitiva, se ha intensificado la idea de la Europa Fortaleza.

La crisis de refugiados ha puesto sobre la mesa los grandes retos a los que se enfrenta esta UE, el principal de todos ellos es el de responder a las preguntas “¿hacia dónde?”, “¿cómo?”. Y sobre todo “¿sobre qué valores?”. Si la respuesta es hacia más Europa, hacia una Europa más política, más integrada, entonces habrá que empezar a tomar decisiones en cuestiones tales como política exterior común, política de inmigración y asilo común, política fiscal, etcétera. En esta nueva reflexión, por tanto, se deberán plantear cuáles son los objetivos comunes de la Unión y cuáles deben ser sus límites. Los líderes comunitarios deberían también preguntarse sobre los valores que debe defender una Europa más unida, así como definir las nuevas amenazas del siglo XXI y cómo enfrentarse a ellas.

Esta situación está provocando que uno de los principales pilares sobre los que se ha sostenido la Unión —el Espacio de Seguridad, Libertad y Justicia, conocido como Espacio Schengen— esté de facto en estado de coma. También nos encontramos ante la muerte del Sistema de Dublín que se ha demostrado absolutamente ineficaz. Y por último, pero fundamental, el fracaso de la Política Exterior Europea y la verificación de la errática Política de Vecindad herida de gravedad como consecuencia de la crisis en Ucrania.

¿Por qué ahora?

Pero empecemos por el principio. Lo primero que es necesario constatar es cómo Europa lleva mirando hacia otro lado desde el comienzo de la crisis en Siria en 2011. Solo se activó el artículo 78 (3) del Tratado de la Unión sobre situaciones de emergencia en mayo de este mismo año y que reza: “si uno o varios estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia (...)”. Antes de eso, se desmontó la misión “Mare Nostrum” de salvamento y persecución de traficantes impulsada por el gobierno de Enrico Letta que contaba con un presupuesto de 9 millones de euros al mes y que estuvo operativa entre octubre de 2013 y noviembre de 2014. Los resultados: 588 operaciones, 100.250 personas rescatadas, 728 traficantes detenidos. En noviembre de 2014 comienza la Operación Tritón, financiada por la UE con 2,9 millones de euros al mes, solo dedicada al control estricto de la frontera y operada por el FRONTEX. El salvamento quedaba al margen de la cuestión. Es a partir de ese momento cuando comienzan los grandes naufragios en el Mediterráneo.

Y mientras esto sucedía en Europa, a los campos de refugiados de los países vecinos a Siria continuaba llegando gente. Y ACNUR seguía alertando de la precaria situación de esas personas y de la ausencia de fondos suficientes para

atenderlos de manera adecuada. A lo anterior se unían otros factores que no podemos dejar pasar por alto. La geopolítica regional ha tenido un papel esencial. De un lado, la situación en Turquía en año electoral y con un Erdogan muy debilitado. De otro, el refuerzo como potencia regional de Irán tras la firma del acuerdo nuclear. Esta situación nos retrotrae al pasado colonial europeo en la región puesto que las alianzas tradicionales se mantienen indemnes. Rusia e Irán aliados del régimen sirio, mientras Jordania y Arabia Saudí se alinean con Estados Unidos. Y todo ello en un contexto de una enorme complejidad geopolítica dónde Occidente necesita la colaboración rusa para terminar con el conflicto en Siria, pero está en conflicto abierto con Moscú como consecuencia de la crisis en Ucrania.

A todas luces parece claro que esta situación se debe afrontar como un problema europeo por varios motivos. El primero, por responsabilidad histórica. El segundo, por la situación en la que quedó Iraq tras la intervención occidental. El tercero, por la defensa de los Derechos Humanos como valor fundamental de la UE. Y sin embargo, la única respuesta que se obtiene es la del repliegue nacional de los Estados, la revitalización de los movimientos racistas y xenófobos y el desconcierto de la clase política.

La muerte de Dublín

La respuesta europea ha sido decepcionante. Parecía que la respuesta lógica era la construcción de una política de inmigración y asilo común, no fundamentada sobre la construcción de más “Europa fortaleza” sino de una política en la que sentaran las bases de una gestión de fronteras común, con procedimientos de recepción comunes para todos los Estados miembros. Y todo ello acompañado de la apertura de procedimientos de gestión de las migraciones laborales que evite la peligrosidad de las rutas y la irregularidad en territorio europeo.

Si bien la Comisión en primera instancia intentó coordinar discurso y política a través del lanzamiento de la Agenda Europea de Migraciones, los Estados miembros mostraron total ausencia de empatía y solidaridad en el seno del Consejo. Quizás, el punto álgido de esta disputa se representó en el Consejo de Ministros de junio donde el primer ministro italiano y la primera ministra lituana tuvieron un enfrentamiento que se alejaba de la tradicional cortesía imperante en estas reuniones. La propuesta de la distribución obligatoria de plazas de reubicación y reasentamiento de en torno a 40.000 refugiados entre los distintos Estados miembros presentada por la Comisión y defendida por Juncker se enfrentaba a la posición de Tusk y los gobiernos. El resultado finalmente fue la prevalencia de la voluntariedad frente al reparto equitativo de las cuotas de refugiados, lo que dejó un paisaje desolador.

Así, en el Consejo del 20 de julio los Estados establecían el número de plazas que ofertarían para la reubicación y el reasentamiento. La mayoría de los

Estados ofreció menos plazas de las que originalmente había propuesto la Comisión. De las 20.000 plazas de reasentamiento propuestas por la Comisión tan solo se cubrieron 18.415 por parte de los Estados miembros. Llamó entonces la atención que solo se pudiera llegar a las 22.504 plazas gracias al ofrecimiento de Noruega, Suiza, Liechtenstein e Islandia. Sin duda la tacañería de países como España, Hungría, o el Reino Unido tuvo mucho que ver con esta escueta cifra de plazas para refugiados. Sus principales argumentos eran el efecto llamada a los potenciales peticionarios de asilo o la imposibilidad de acoger a las personas que llegaban estableciendo el caldo de cultivo para fomentar aún más un racismo y xenofobia que no han tardado en hacerse oír. Unas semanas más tarde, el cupo de reubicaciones se ha tenido que aumentar en otros 120.000 refugiados. Un total de 160 mil personas con llegada escalonada durante los próximos dos años. Si hasta ahora han llegado en torno a 400 mil y en 2016 se prevé la llegada de otros 450 mil, ¿qué pasará con ellos? Con esta actuación lo que ha quedado de manifiesto es la ausencia de voluntad política y empatía por parte del Consejo Europeo. A todas luces es evidente que para la UE con más de 500 millones de personas asumir un impacto en las llegadas que representa menos del 1% de su población es más factible que para Líbano con 1,2 millones de refugiados (27%) y 4 millones de personas; Turquía con 2 millones sobre 75, o Jordania con 700.000 y una población de 6 millones. La lectura de estos datos, sin duda, debería hacernos ruborizar.

La fuerza de los acontecimientos ha demostrado cuán equivocados estaban aquellos que abogaron por la militarización de las fronteras, y por la racanería en sus ofertas de plazas. El primero en sentirlo fue el primer ministro Cameron con la crisis de Calais de principios de agosto y sus desafortunadas declaraciones sobre la “plaga” que sobrevuela Europa. Y esto no fue más que el principio. Pronto, y coincidiendo con las negociaciones del tercer rescate, Grecia se vio desbordada en sus capacidades de acogida. Las imágenes que nos han llegado desde Lesbos y Kos ilustran perfectamente el quiebre del régimen migratorio griego y el endeble equilibrio existente en los Balcanes Occidentales, eternos candidatos a formar parte de la UE. En estos días, hemos visto escenas que nos evocan a un pasado no tan lejano. Desplazados que se apilan en torno a muros y vallas buscando un hueco por el que colarse en el espacio Schengen, a través de alambres de espino u ocultos en camiones.

El espacio Schengen en peligro

Hace semanas que llevamos escuchando que uno de los mayores peligros a los que se enfrenta la UE es el final de la zona Schengen. Sin embargo, no ha sido hasta que Alemania ha decidido dar un golpe sobre la mesa cerrando temporalmente sus fronteras y, por tanto, cerrando con ello la libre circulación de personas, uno de los pilares de la integración europea, cuando han saltado todas las alarmas.

Si para algo está sirviendo esta crisis de refugiados es para redefinir los valores democráticos y de derechos humanos que se perdieron en algún momento en algún despacho de la burocrática Bruselas. Si para algo está sirviendo es para que reaccione una ciudadanía adormilada y apática insensible a los dramas más allá de sus fronteras.

¿Están fundados los discursos que potencian el fin de Schengen?

Esta es, sin duda, una de las preguntas que se encuentra en la mente de todos. Esta crisis de refugiados obliga a debatir sobre lo que significa verdaderamente compartir la gestión de una frontera exterior. Se trata, por tanto, de volver a reflexionar sobre los objetivos comunes de la Unión. Unos objetivos para los que no estaban pensados: la amenaza del terrorismo yihadista, el crecimiento del crimen organizado y ahora también la gestión de la crisis de refugiados.

Ahora, el objetivo es ver cómo resolver la cuestión del establecimiento de cuotas equitativas entre los Estados miembros ante este drama, responder de manera adecuada al potencial peligro del terrorismo yihadista y combatir el crimen organizado. Las autoridades europeas están temerosas de que la ruta de los refugiados pueda ser utilizada por el ISIS para introducir elementos terroristas en territorio europeo. Efectivamente, algunos de los discursos más reaccionarios y menos solidarios alertan de este peligro. Probablemente el objetivo de tan falaz silogismo sea el de parar las demandas ciudadanas de mayor solidaridad. Parece a todas luces evidente que en cualquier de los tres supuestos, refugiados, terrorismo, crimen organizado, el problema más que dentro de Schengen se encuentra fuera. Si Europa no es capaz de proyectar estabilidad en su vecindad, con toda probabilidad la importará en su territorio. Al terrorismo yihadista hay que combatirlo en origen, en Siria, Irak o Libia, y no intentando identificar infiltrados entre los refugiados que llegan a la UE. En cuanto a los refugiados, obviamente, es obligación de los estados ofrecer ayuda humanitaria a las personas desplazadas, pero también actuar en las causas de ese efecto expulsión que suponen los conflictos y las guerras. Por último, el impulso de la cooperación policial a través de agencias como Europol, y otros mecanismos de coordinación serán los que ayuden a combatir el crimen organizado. Sin duda, el fin de Schengen no solo no resolvería estos problemas, sino que además también terminaría con la propia Unión.

¿La Guerra Fría vuelve a Europa?

No en pocas ocasiones hemos sido testigos de la profunda división que existe en el seno del Consejo Europeo en relación con las políticas de inmigración y asilo. Tradicionalmente, los seis países fundadores han abogado por una mayor comunitarización de estas políticas ayudados por los países nórdicos. Un segundo grupo de países, situados en lo que podríamos denominar periferia

“Esta situación nos retrotrae al pasado colonial europeo en la región puesto que las alianzas tradicionales se mantienen indemnes.”

europea, analizan esta crisis en términos domésticos si bien sus posiciones pueden flexibilizarse en función de una negociación favorable a sus intereses; situaríamos en este grupo a España, Reino Unido y Austria. En último lugar aparecen los nuevos Estados miembros que no consideran esta cuestión de alcance europeo y, por lo tanto, no están dispuestos a renunciar a su principal obsesión en este momento: la política de

seguridad y defensa europea en relación con Rusia.

La dura posición de Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia o Rumanía en relación con la crisis de refugiados ha puesto sobre la mesa algo que desde el 2004 se rumoreaba en voz baja por los pasillos de Bruselas: la profunda división política y de valores existente en Europa desde la incorporación de estos estados a la UE. Este es sin duda el resultado de unos procesos de construcción nacional sostenidos sobre concepciones etnoculturales y exclusivistas que son por los que han transitado estos países desde el inicio de sus procesos de cambio político tras el fin del Telón de Acero. Son precisamente estas concepciones las que hacen aflorar toda suerte de prejuicios xenófobos entre los gobernantes y gobernados en estos países. Recordemos las manifestaciones antirrefugiados que han tenido lugar en Polonia o la lamentable actuación del primer ministro Viktor Orban desde que la crisis llamó a sus fronteras. No nos puede extrañar ni sorprender que ahora, cuando más necesarias son las muestras de solidaridad y generosidad entre los Estados miembros, retumben en nuestros oídos discursos que parecen extraídos de los años 30, que suenan en húngaro, eslovaco, polaco o checo y que se niegan a cumplir con lo pactado en sus tratados de adhesión, el derecho internacional adoptado por la UE, en este caso, el Estatuto del Refugiado de 1951. Sin duda sorprende la escasa memoria histórica de nuestros conciudadanos de la Europa Central y Oriental. ¿Acaso no recuerdan Budapest 1956? ¿No recuerdan Check Point Charlie y el Muro que dividió Europa?

Esta grave ausencia de sintonía entre unos Estados miembros y otros está conduciendo a una crisis aún mayor, la de las esencias sobre las que presuntamente se construyó la UE, con un Reglamento de Dublín herido de muerte, un espacio Schengen que se utiliza como herramienta de presión y una Política Exterior Europea que ni está ni se la espera.

Sin embargo, es necesario destacar que los prejuicios racistas y xenófobos no están presentes de manera exclusiva en estos países. La creciente presencia de fuerzas de extrema derecha contra los inmigrantes es una cuestión transversal en toda Europa. Desde el Reino Unido a Alemania, pasando por Finlandia o Grecia. Quizás, entonces, el problema no está solo en razones de tipo orgánico de las sociedades postsocialistas, quizás el problema se sitúe en una crisis generalizada de valores en todo el entorno europeo en una situación

de precariedad económica y de replanteamiento de la hoja de ruta de la Unión Europea. Una suerte de refundación europea que puede convertirse en una puerta a la esperanza para la construcción de otra Europa, o por el contrario, derivar hacia un horizonte mucho más siniestro.

¿Qué puede hacer Europa?

A todas luces parece que es urgente y necesaria una pronta respuesta ante los dramáticos acontecimientos que estamos presenciando a lo largo de este año. Sin embargo, es difícil ser optimista a la luz de las últimas actuaciones desarrolladas por parte de los Estados miembros, escenificando una división que queda patente en cada Consejo Europeo. Por un lado, tenemos un núcleo central de países compuesto esencialmente por los países fundadores, con el apoyo de Dinamarca e Irlanda, que muestran cierta solidaridad y continúan con su tradición de ser receptores de asilados y refugiados. Por otro, tenemos a una periferia poco comprometida con la solidaridad comunitaria en esta materia. Esta situación es el reflejo de las tres posiciones enfrentadas en este debate a las que ya me he referido. La primera es la que aboga por una mayor comunitarización de la política de inmigración y asilo y en la que incorporaríamos a los países del centro y norte europeo. La segunda, serían aquellos países situados en la periferia de la Unión que leen esta crisis en términos domésticos. Claros exponentes de esta posición son España, el Reino Unido y Austria. Por último, encontramos a un gran número de países, los “nuevos estados miembros”, con la excepción de Chipre, que consideran que los asuntos relacionados con la frontera sur no son de su competencia, ya que su principal preocupación es la frontera oriental y Rusia, en la que sienten que no han sido apoyados como debieran por el resto de sus socios.

Y así las cosas, es Alemania, a través de una estudiada escenificación en la que muestra cómo el eje París-Berlín sigue gobernando los destinos europeos, la que plantea, ante una pusilánime Francia, la necesidad de abordar la reforma del sistema de asilo europeo y pone sobre la mesa propuestas concretas de actuación. Propuestas no desprovistas de polémica, tales como la imposición de mayores restricciones en los criterios de entrada, la apertura de centros de refugiados o el establecimiento de unos estándares mínimos comunes a los 28 sobre las condiciones en las que se reciben los refugiados. El principal problema de esta propuesta, sin duda, es la ausencia del resto de Estados miembros en la elaboración de la propuesta, y la ausencia de voluntad política para convocar un Consejo Europeo extraordinario sobre el tema.

Ante esta situación de parálisis permanente en el seno de la Unión es todavía más necesario que nunca continuar incidiendo sobre las posibles acciones que se deberían llevar cabo para intentar si no terminar en el corto plazo, al menos frenar la sangría de vidas y dramas humanos que nos llegan cada día a través de los medios de comunicación.

En primer lugar, es imprescindible una profunda reforma de la política migratoria y de asilo europea que incluya la apertura de vías legales para la presentación de peticiones de asilo en los consulados y un reparto equitativo de las cargas de refugiados, pero también la puesta en marcha de mecanismos europeos de gestión para atender las migraciones laborales, familiares, etcétera. Si esto no sucediera nos quedaríamos con una sensación de oportunidad perdida para avanzar en la construcción no solo de un discurso, sino de una política de inmigración común consensuada por todos los socios. Frente al actual pesimismo, habría que intentar aprovechar esta crisis como oportunidad para avanzar e integrar esta política no priorizando, como hasta ahora, un intergubernamentalismo que mina de manera fehaciente la solidaridad europea.

La UE está fallando en la asistencia de ayuda humanitaria a las personas que están llegando de manera masiva a sus fronteras; de nuevo Europa fracasa tal y como sucedió con los refugiados de los Balcanes Occidentales durante las guerras de Yugoslavia. Por tanto, es imprescindible dotar de más recursos las medidas orientadas a la atención de los refugiados una vez en territorio comunitario.

Se hace también imprescindible un cambio de la Política Exterior y de Seguridad Común en la que no solo esté incluido el control de fronteras sino también la acción en el origen de las causas que provocan la salida masiva de personas. Esta acción debería tener una doble naturaleza. Por un lado, agotar las vías diplomáticas; por otro, no dudar en emplear la acción directa como por ejemplo el embargo de armas y la apertura de corredores humanitarios en las zonas en conflicto. Es decir, se trataría de poner en marcha políticas activas de conflicto y postconflicto y terminar con el cortoplacismo estratégico de la PESC.

La UE no está atravesando su mejor momento. La crisis económica que asola a las sociedades europeas, junto con otras tanto en la zona euro, en Grecia, como en su vecindad, en Ucrania, los Balcanes y el Mediterráneo, deberían hacer reflexionar a sus dirigentes acerca de qué estrategias aplicar, puesto que las que ha venido desplegando hasta ahora son a todas luces insuficientes. Mientras tanto, las iniciativas vienen desde abajo, desde los movimientos ciudadanos que llevan ya tiempo pidiendo una Europa más social a través de las Euromarchas, y que ahora tejen redes de solidaridad con los refugiados que llegan. Y también desde las administraciones locales gracias al impulso dado a las ciudades-refugio. Es el momento de aprovechar y construir otra Europa, una Europa de los derechos económicos, sociales, políticos y ambientales, pero esta vez habrá de hacerse desde abajo.

Ruth Ferrero Turrión es profesora de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid y en la Universidad Carlos III.