

Europa ante el espejo: la crisis de los refugiados

Documento
de Trabajo

Nº 23-2016

Manuel Lezertua
Email: arartekoa@ararteko.net



Universidad
de Alcalá

PRADPI

Programa Regional de Apoyo a las
Defensorías del Pueblo en Iberoamérica

ISBN: 978-84-88754-69-1

Europa ante el espejo: la crisis de los refugiados

Manuel Lezertua *

RESUMEN

En este Documento de Trabajo se reproduce la ponencia presentada por Manuel Lezertua, Ararteko, el 26 de mayo de 2016, en el Ateneo de Madrid. En su conferencia el Ararteko realizó una valoración crítica de la respuesta de la Unión Europea a la denominada "crisis de los refugiados".

PALABRAS CLAVE

Unión Europea, asilo, migrantes y refugiados.

ABSTRACT

This edition of *Documentos de Trabajo* includes the paper presented by Manuel Lezertua, *Ararteko*, on May 26, 2016, at the *Ateneo de Madrid*. In his lecture the *Ararteko* critically assessed the European Union's response to the "refugee crisis".

KEYWORDS

European Union, asylum, migrants and refugees.

* Ararteko.

En su conocida obra “El retrato de Dorian Gray”, Oscar Wilde llevó a cabo una fascinante metonimia mediante la cual el retrato opera como un espejo que refleja el alma corrompida y la depravación del aparentemente esplendoroso, bello y brillante Dorian Gray. El cuadro representa a Dorian Gray no como éste quisiera verse, en su juvenil atractivo, sino como la persona en la que se ha convertido, reflejando su torpeza moral y arruinando todos sus esfuerzos autocomplacientes por hacer desaparecer el recuerdo de sus múltiples actos de egoísmo vanidoso, sus excesos y su repugnante comportamiento:

“[...] El cuadro le impedía dormir. Cuando salía de viaje, le horrorizaba la posibilidad de que lo contemplasen otros ojos. Teñía de melancolía sus pasiones. Su simple recuerdo echaba a perder muchos momentos de alegría. Había sido para él algo así como su conciencia. Sí. Había sido su conciencia. Lo destruiría”.

Los movimientos masivos de personas, a través de sus fronteras exteriores, están haciendo tambalear a la Unión Europea, no solamente en cuanto al funcionamiento de su Sistema Común de Asilo sino también en cuanto a la vigencia de sus principios fundacionales. La llamada “crisis de los refugiados”, en plena efervescencia, ha puesto al desnudo, de manera brutal, una inesperada y decepcionante carencia de apego hacia los pilares que sustentan el proyecto de integración europea.

Cuando hoy se mira en el espejo, Europa no ve reflejada la utopía de paz, justicia y solidaridad que pusieron en marcha aquellos líderes visionarios que, tras sucesivos conflictos bélicos, pusieron en marcha el proceso hacia la unión de sus pueblos y naciones. No ve reflejados los principios y valores de la Ilustración que grandes hombres como De Gasperi, Schumann, Monnet, Adenauer consideraron esenciales para que el proyecto de integración entre Estados europeos pudiera progresar por raíles compartidos y seguros. Ve, en cambio, la reaparición de inaceptables egoísmos estatales, abandono de esos ideales, desprecio por los grandes logros conseguidos (tales como la Carta de los Derechos Fundamentales o el espacio común de seguridad y libertad). Ve el olvido, cuando no desprecio, del valor solidaridad, inherente al proyecto común europeo e íntimamente vinculado a la defensa de la dignidad humana proclamada en el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Lo peor es que los europeístas de primera hora como Marcelino Oreja, y los numerosos fieles que congrega el proyecto de una Europa integrada respetuosa de los Derechos Humanos, entre los que siempre me he contado, vemos en ese

espejo el reflejo de una Europa deformada y no somos capaces de reconocer a la Europa de nuestros ideales.

Por ello, parafraseando a Miguel de Unamuno, tenemos que reconocer que hoy nos duele Europa. La falta de respuestas adecuadas por parte de la Unión Europea a la crisis humanitaria que tenemos planteada nos decepciona en lo más profundo y nos hace dudar de la capacidad de nuestras instituciones supranacionales para hacer frente a los enormes desafíos que se nos plantean sin renunciar a los principios y valores que sostienen el gran proyecto de construcción europea que alimenta nuestras esperanzas.

Los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes no son ningún fenómeno nuevo. Sin ir más lejos fueron los movimientos masivos de población en el continente europeo generados por la II Guerra Mundial los que propiciaron la adopción del Convenio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Más recientemente podemos citar, a título de ejemplo la crisis de los *boat people* que huían de Vietnam, iniciada en los años 1970, que afectó, en último término, a más de 2 millones de personas o la crisis de los haitianos que huían masivamente de las convulsiones políticas sangrientas en su isla en la última década del pasado siglo, la cual dio lugar a la muy criticada sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso Sale (1993) y a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Centro Haitiano de Derechos Humanos contra los Estados Unidos de 1997.

El hecho de que la denominada crisis de los refugiados no es un fenómeno singular y novedoso viene confirmado por los millones de desplazamientos de personas que huyen de los numerosos conflictos armados que asolan especialmente África y Asia y sobreviven en condiciones muy precarias en otros países que los acogen. Los múltiples conflictos armados en el Continente africano (Somalia, Sudán del Sur, Nigeria, Eritrea, la República Centroafricana) han provocado la salida de cientos de miles de personas, así como numerosos desplazamientos internos que, en algunos casos como el de Nigeria, han originado hasta dos millones de desplazamientos.

En un libro de obligada lectura: "Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global" de Mary Kaldor. Esta politóloga británica analiza de manera clarividente los conflictos armados después de la Guerra Fría y considera que, frente a la concepción clásica de la guerra, los nuevos conflictos tienen que ver con la pérdida de legitimación del Estado y se manifiestan en una sistemática violación de los Derechos Humanos. Hablamos de guerras civiles, conflictos interétnicos o de violencia religiosa, enfrentamientos tribales, en los que se difuminan buena parte de conceptos que hasta ahora estaban muy asentados.

En lo que ahora nos interesa quiero destacar que en la mayoría de las ocasiones estos conflictos van dirigidos contra la población civil de manera indiscriminada.

Esta constatación nos lleva a redefinir la idea de “fundados temores de ser perseguidos”, ya que es la mera permanencia en el lugar del conflicto la que genera un indiscutible peligro para la población civil. Como consecuencia inevitable aparecen los desplazamientos masivos de la población.

En 2015, el número de migrantes internacionales y refugiados, tomados conjuntamente, alcanzó la cifra de 244 millones de personas, un 41% más que en el año 2000. Según ACNUR, en 2014 había cerca de 20 millones de refugiados y 60 millones de desplazamientos.

En 2011, las revueltas de “las primaveras árabes”, la crisis de Libia, así como la persistencia de la situación de Irak y Afganistán y, *last but not least*, el virulento conflicto sirio, han acercado esta terrible realidad a nuestras fronteras. De acuerdo con la Organización Internacional de las Migraciones, en el año 2015 más de un millón de personas han entrado en Europa de forma irregular, provenientes, sobre todo, de Estados como Siria, Afganistán, Irak, Eritrea, Nigeria o Somalia. Según las previsiones la población mundial de migrantes habrá llegado a 321 millones de personas en el año 2050; y, lo que es más grave aún, la crisis humanitaria provocó la muerte de 3.700 personas en el Mediterráneo solo en ese mismo año.

Las imágenes que nos llegan de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes hacia el continente europeo sacuden nuestras conciencias, tal vez por su proximidad, de manera particularmente intensa. Embarcaciones precarias cargadas hasta los topes de personas en busca de seguridad; mujeres, hombres y niños ahogados en su intento de escapar de la violencia y la pobreza; vallas erigidas en fronteras que la gente solía cruzar libremente, miles de niñas y niños desaparecidos. Las personas que huyen la persecución y la guerra, al verse incapaces de encontrar vías seguras, buscan la seguridad cruzando desiertos, el mar de Adamán o el mar Mediterráneo y tantos otros lugares peligrosos. A su llegada, los derechos de quienes han sobrevivido se vulneran con frecuencia. Muchos de los solicitantes de asilo y migrantes son detenidos y la acogida que reciben dista mucho de ser cálida y las posibilidades de un retorno forzoso emergen amenazantemente. Y como terrible colofón la imagen del cadáver de un niño varado en la playa de Bodrum, a las puertas de una Europa sin alma.

La llamada crisis de los refugiados se percibe hoy como el problema más importante de la Unión Europea, según confirman los sondeos de opinión llevados a cabo recientemente entre parlamentarios europeos, funcionarios de las instituciones y líderes de opinión.

Ello no debería hacernos olvidar que, según ACNUR, la inmensa mayoría de los refugiados, un 86%, residen, en los países en desarrollo. El 75% de los refugiados proceden de tan solo 11 países y 7 países acogen a más del 50% de su cifra total. La mitad de los refugiados del mundo son niños o adolescentes. Por lo tanto, la presión migratoria sobre los países ricos queda notablemente atenuada por el esfuerzo de acogida que realizan ciertos países en vías de desarrollo. Los países desarrollados muestran formal y simbólicamente su respeto y compromiso con el sistema internacional de asilo, queriendo aparentar que contribuyen solidariamente a dar una respuesta al problema de los refugiados, pero con la no explicitada intención, cada vez más evidente, de que las cosas sigan como hasta ahora y que los solicitantes de asilo no se acerquen en exceso a nuestras fronteras.

Europa ha mirado hasta ahora con suficiencia moral y cierta pretensión de superioridad, convencida de la bondad de nuestro modelo basado en los principios democráticos y en los Derechos Humanos, a estos países en desarrollo que llevan décadas sufriendo esta situación con grandes dosis de generosidad. Sin embargo, a las primeras de cambio, traiciona todo aquello que parecía firmemente asentado. Aquello que afirmábamos con orgullo que formaba parte del ADN europeo. El edificio que presumíamos tan sólido ha resultado ser de cartón piedra.

El problema de los movimientos masivos de personas ha adquirido dimensión universal. Siendo esto así, no resulta sorprendente que la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible haya previsto, como una de sus metas, el desarrollo de la cooperación internacional para facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de personas. Hemos de dar también la bienvenida a la importante iniciativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas de dedicar una reunión plenaria de alto nivel a los grandes desplazamientos de migrantes y refugiados en septiembre de 2016. Sin duda, una oportunidad única para fortalecer el marco legal e institucional existente y para encontrar vías para regular debidamente las fronteras nacionales, protegiendo, al mismo tiempo, los derechos humanos de refugiados y migrantes.

Como es sabido, el marco normativo internacional en materia de protección contra la persecución está constituido por dos instrumentos fundamentales: el Convenio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Convenio de Ginebra) que tenía como objeto proteger a refugiados europeos después de la Segunda Guerra Mundial, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 (Protocolo de Nueva York), que eliminó las restricciones geográficas e incluyó en

la definición de refugiados a todas las personas sometidas a persecución en el sentido del artículo 1 del Convenio.

El Convenio de Ginebra y su Protocolo se explican por el contexto histórico en el que nacieron, el cual explica a su vez sus insuficiencias y limitaciones. Dicho esto, no se puede negar que representan un cambio decisivo al incorporar al ordenamiento jurídico internacional una buena dosis de respuesta humanitaria al tratamiento a los refugiados a los que la comunidad internacional debe dar protección.

Conviene recordar que el artículo 1 de la Convención de 1951, en su Sección A, señala que el término refugiado “se aplicará a toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del Estado donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa, de dichos temores, no quiera regresar a él”.

Es importante tener en cuenta la significativa distinción entre migrantes y refugiados. Un migrante internacional es alguien que cambia su país de residencia. Si bien el grueso de la migración internacional obedece a factores económicos, en el caso de los refugiados son los conflictos, la violencia, las persecuciones, la represión política y otras violaciones graves de los Derechos Humanos los factores que generan los desplazamientos.

Aunque los contornos de la diferencia entre migrante y refugiado se han ido desdibujando con el tiempo, es necesario mantener la distinción a los efectos de comprender que además del respeto de los Derechos Humanos que es exigible en ambos casos, los refugiados disfrutan de un plus de protección en virtud del Convenio de Ginebra.

Así, esta regulación se basa en la idea de “protección” de las personas y exige un tratamiento individualizado de adecuación de cada persona a la previsión del Convenio, la obligación de cooperar con ACNUR, la prohibición de criminalización de la entrada o presencia irregular en el territorio, el reconocimiento de derechos a la información sobre condiciones y procedimientos legales de concesión de asilo y muy especialmente, el deber, de *non-refoulement*, principio de *ius cogens* internacional, codificado en el artículo 33 del Convenio, el cual prohíbe al Estado de acogida poner en modo alguno al refugiado en situación de riesgo para su vida o su libertad.

En ese marco, el Tratado de la Unión Europea confirma en su preámbulo la adhesión a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y a los derechos sociales reconocidos por la Carta Social Europea. También se expresa la determinación de facilitar la libre circulación de personas y de establecer un espacio común de libertad, seguridad y justicia. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea incorpora en su artículo 78 el compromiso de desarrollar una política común de asilo que se ajuste al Convenio de Ginebra y su Protocolo. Por otro lado, el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza el derecho de asilo dentro del respeto al Convenio de Ginebra y su Protocolo. Hay que recordar que el artículo 6, párrafo 1 del TUE reconoce los derechos libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales.

No obstante, pese a su reconocimiento explícito en los tratados fundacionales de la Unión Europea, el ejercicio del derecho al asilo en los términos en los que se recoge en el Convenio y en el Protocolo está siendo sometido a fuertes restricciones, tanto en España como en muchos otros países europeos, algo que parece estar en contradicción con el reconocimiento internacional de este derecho fundamental y con la obligación que se deriva de otorgarle una protección plena.

El segundo informe de la Comisión Europea sobre reubicación y reasentamiento de 11 de abril pasado, señala que los progresos no son satisfactorios y reprocha a la mayoría de los Estados miembros, en particular a España, su pobre compromiso en la tarea de acogida de refugiados. El balance en el conjunto de la Unión es decepcionante: 1.145 de 160.000, esto es el 0,7%.

Las conclusiones del reciente Informe de CEAR “Lesbos, ‘zona cero’ del derecho de asilo” subrayan algunos hechos altamente perturbadores para la idea de Europa como espacio de seguridad y libertad, tales como la pasividad y dejación de funciones de las autoridades públicas que han obligado a personas voluntarias y ONG a asumir las labores de rescate en la isla de Lesbos y de atención primaria a los refugiados que hasta allí consiguen llegar, la falta de garantías legales en los procedimientos de concesión de asilo, y aún más grave en el caso de las expulsiones/devoluciones, la falta asistencia jurídica gratuita accesible para los demandantes de asilo, la falta de información y de acceso al procedimiento de asilo.

Podemos preguntarnos, tal vez retóricamente, si la llegada masiva de solicitantes de protección internacional es de tal calibre que impide a los 28 Estados miembros de la Unión Europea cumplir con sus compromisos solemnemente adquiridos de recibir, acoger y proteger a los solicitantes de asilo. Considerando que en la Unión Europea se encuentran algunos de los

Estados más desarrollados, seguros y estables del mundo, parece improbable que ese sea el motivo. A modo de comparación, en este momento un solo país como Turquía acoge a más de 2 millones y medio de refugiados sirios.

La actitud general de buen número de Estados miembros en relación con la cuestión del asilo acentúa el convencimiento de este Ararteko de que el problema está en otra parte.

En realidad, la crisis del sistema común de asilo tiene su origen en políticas de control de fronteras, asilo y migración deficientes, focalizadas, casi exclusivamente, en las cuestiones de seguridad de las fronteras exteriores de la Unión Europea y frontalmente opuesta a la inmigración irregular. Por otro lado, la Unión Europea se halla inmersa en un contexto de desunión e insolidaridad entre los Estados miembros que no responden a los valores y principios sobre los que se asienta la Unión Europea.

Como ejemplo de este enfoque basado en la seguridad hay que recordar que los instrumentos más importantes de la política común de control de fronteras (como el Código de fronteras Schengen o el Reglamento FRONTEX) señalan como objetivo principal de dicha política la defensa frente a lo que es percibido como una grave amenaza para la seguridad: la migración irregular. La llegada masiva de solicitantes de protección internacional en 2015 y 2016 no ha hecho sino contribuir a exacerbar esta visión.

A este respecto es significativa la propuesta de la Comisión Europea (CE), en el marco de la Agenda sobre Migración, de crear una Guardia Europea de Fronteras y Costas, cuya principal novedad respecto a FRONTEX sería la posibilidad de intervenir en el territorio de un Estado miembro contra su voluntad en caso de que su actividad -o falta de ella- ante la afluencia irregular de personas amenace la seguridad.

A mi juicio, la obligación de la Unión Europea y de sus Estados miembros de otorgar protección a los refugiados dimana también de la insuficiencia de la Política exterior y de seguridad común para prevenir la escalada bélica en algunos Estados y territorios de donde proceden muchos de los que ahora huyen de la persecución y la muerte. En el caso de Siria, la debilidad demostrada por la Unión Europea a la hora de ejercer presión sobre algunos de los actores clave para que cumplan la Resolución UNSC 2254 sirve, según Guy Verhofstadt, como elemento demostrativo de la falta de una estrategia de la Unión Europea en relación con Siria. Pues bien, puesto que no se ha sabido o podido prevenir o detener el conflicto habrá que arrostrar con las consecuencias.

Sin embargo, la acción protectora ha estado también lastrada por múltiples factores que han reducido su impacto y privado a quienes desesperadamente han venido a buscar refugio entre nosotros del pleno ejercicio de sus derechos. Entre otros el abandono más o menos explícito del principio de solidaridad entre Estados miembros.

El sistema de Dublín, primer mecanismo del que se dota la Unión Europea en los años noventa para gestionar de manera común la materia de asilo, pretendía evitar el fenómeno del denominado *forum shopping* entre Estados europeos, acabar con las demandas de asilo múltiples y evitar los demandantes de asilo en órbita. El sistema de Dublín se basa en el llamado principio de autorización que establece un orden entre los países miembros para determinar a quién de ellos le corresponde examinar una demanda de asilo.

Pues bien, la doctrina ha planteado el debate sobre la conveniencia de una revisión del funcionamiento del sistema de Dublín, al constatar que las rutas de la inmigración irregular se han ido concentrando, ejerciendo una fuerte presión sobre algunos países miembros, incapaces de controlar eficazmente el paso por sus fronteras exteriores. Centrándonos en la crisis actual, parece paradójico, cuando no cruel, hacer recaer todo el peso del acogimiento, asesoramiento y procesamiento de las demandas de asilo en un país como Grecia, hundido desde hace años en una crisis económica, financiera y política de dimensiones colosales y objeto de varios rescates por parte de la Unión Europea. En cualquier caso, nunca debió pasarse por alto la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el caso M.S.S. contra Bélgica y Grecia de 21 de enero de 2011, que concluyó que el traslado de un demandante de asilo de Bélgica a Grecia en aplicación del sistema de Dublín era contrario al derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), en razón de la calidad totalmente insuficiente del sistema de asilo griego. Hay que recordar que esta sentencia está aún pendiente de ejecución.

Considero que hubiera sido posible una interpretación menos estricta del sistema de Dublín que aliviara a Grecia de la insoportable carga de tener que tramitar varios centenares de miles de solicitudes de asilo, al hilo de la sentencia prejudicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) N.S. y M. S. y otros, de 21 de diciembre de 2011, que establece nuevos criterios interpretativos de los elementos de dicho sistema. En todo caso, estos pronunciamientos vienen a cuestionar uno de los pilares en los que se basa el sistema de Dublín, cual es que todos los Estados miembros de la Unión Europea comparten un mismo estándar de protección de los derechos fundamentales, respetuoso con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Convenio de Ginebra y el CEDH.

Por consiguiente, lo que era previsible es lo que ha sucedido: que los países con fronteras marítimas y terrestres del Sur y Sudeste europeo, y en especial Grecia, se han convertido en responsables de examinar cantidades masivas de demandas de asilo y de lidiar al mismo tiempo con una alta concentración de las redes mafiosas de inmigración irregular.

La casi parálisis institucional y la lenta adopción de medidas paliativas (la insuficiente puesta a la disposición de Grecia de expertos nacionales de los demás Estados miembros, la lenta puesta en marcha de los “puntos críticos”, la llegada tardía de los equipamientos digitales para el procesamiento de solicitudes, etc.) ha contribuido, tanto o más que el volumen de los movimientos masivos de personas hacia Europa, al desastre humanitario en el que se encuentran enfangados todavía millares de demandantes de protección europea.

No contentos con el escaso apoyo ofrecido a Grecia en estos menesteres, los Estados vecinos, miembros o candidatos han construido barreras cada vez más infranqueables con objeto de impedir que los refugiados pudieran progresar hacia el Oeste y Norte de Europa a la búsqueda de terrenos más fértiles para someter sus demandas de protección, aislando de este modo a Grecia en su gestión desesperada e impotente de la crisis.

Empezando por el pérfido liderazgo ejercido por Viktor Orban, negándose a asumir la ofrecer la más mínima contribución a la hora de responder a esta crisis humanitaria y erigiendo nuevas vallas, nuevos muros de Berlín, que impidan el paso de refugiados exhaustos, siguiendo con el cierre del paso fronterizo de Brennero con Italia por parte de Austria, el cierre del puente entre Dinamarca y Suecia, la brutalidad indiscriminada de la policía Macedonia, la nueva legislación danesa imponiendo exacciones a aquellos que soliciten la protección de este país, la referencia continua al restablecimiento de controles fronterizos en el interior del área Schengen, la no-participación del Reino Unido en las cuotas de reubicación o reasentamiento.

El gran Stefan Zweig en su obra “El mundo de ayer” que significativamente se subtitula memorias de un europeo escribía en 1942: “antes en 1914 la tierra era de todos. Todo el mundo iba donde quería y permanecía allí el tiempo que quería. No existían permisos o autorizaciones. Me divierte, la sorpresa de los jóvenes cada vez que cuento que en 1914 viajé a la India y a América sin pasaporte y que en realidad jamás en mi vida había visto uno. No existían salvoconductos ni visados ni ninguno de estos fastidios. Las mismas fronteras que hoy, aduaneros policías y gendarmes han convertido en una alambrada a causa de la desconfianza patológica de todos hacia todos, no representaba más

que líneas simbólicas que se cruzaban con la misma despreocupación que el meridiano de Greenwich”.

Paradójicamente, si Stefan Zweig quisiera reflejar la realidad del mundo de hoy nos hablaría de esta Europa de muros, alambradas, concertinas y fronteras infranqueables.

¿Qué queda de la solidaridad como principio rector del funcionamiento de la Unión Europea? ¿Qué queda del compromiso con los Derechos Humanos? ¿Qué queda del espacio común de libertad, seguridad y justicia?

El retorno de las barreras internas aparece como una vuelta a un pasado que creíamos superado de una Europa dividida. En una especie de miopía autosuficiente y egoísta algunos Estados miembros parecen querer propiciar el desmantelamiento de uno de los logros de la Unión Europea más apreciados por los europeos: la libre circulación de personas, bienes y servicios, ¡principios que ya figuraban en el tratado original de la CEE, allá por 1957!

Mientras tanto las medidas de reubicación y reasentamiento decididas en el marco de la Agenda Europea de Migración de Mayo 2015 languidecen desesperadamente a pesar de los esfuerzos de la CE, por falta de voluntad política, reticencia, pasividad de los Estados miembros a la hora de cumplir con la celeridad necesaria con las cuotas que les han sido asignadas a cada uno de ellos. En su tercera comunicación sobre esta cuestión, la CE ha vuelto a constatar que los avances son muy insatisfactorios. El número total de personas reubicadas desde Grecia e Italia es de 1500 frente al objetivo señalado tiempo atrás de 160000, ¡apenas un 1%! El número de refugiados reasentados desde terceros países es de 6321 frente a los 40000 inicialmente previstos, posteriormente ampliados a 72000 sirios provenientes de Turquía.

Es precisamente esta cuestión, a saber, la problemática compatibilidad del acuerdo concluido entre la Unión Europea y Turquía el 18 de Marzo 2016 con los Derechos Humanos y, específicamente con el Convenio de Ginebra y su Protocolo, la que me gustaría evocar.

Los líderes de la Unión Europea han saludado con efusión la conclusión de este acuerdo, que persigue varios objetivos: la devolución a Turquía de aquellos migrantes irregulares que crucen desde Turquía hasta las Islas Griegas, el compromiso de reasentar un refugiado sirio en Europa desde Turquía por cada sirio devuelto a este país desde Grecia, una contribución más activa de Turquía para cerrar las rutas de la inmigración irregular hacia la Unión Europea, un esfuerzo conjunto por mejorar la situación humanitaria en el interior de Siria. A cambio la Unión Europea ofrece 6000 millones de euros de aquí a 2018, dar

prioridad a las negociaciones relativas a la Unión Aduanera y acelerar el proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea.

Muchas y severas son las críticas que las ONGs (Amnesty International, Save the Children, entre otras), el movimiento asociativo, sindicatos, e instituciones de diversa naturaleza han dirigido contra este Acuerdo UE-Turquía: su débil base jurídica, las limitaciones geográficas a la aplicación del Convenio de Ginebra aún vigentes en Turquía, su carácter contrario al principio de no devolución, el decreciente nivel de respeto a los Derechos Humanos en Turquía, el riesgo de expulsiones colectivas que genera, la sospechas de reenvíos desde Turquía hacia terceros Estados menos seguros, el insuficiente grado de protección que ofrece Turquía a los refugiados que acoge, su militancia belicosa contra los kurdos, las posibilidades de chantaje que se ponen en manos de Gobierno turco.

Las críticas más acerbas han provenido, precisamente, de la organización intergubernamental europea especializada en la protección de los Derechos Humanos: El Consejo de Europa cuya Asamblea Parlamentaria adoptó con fecha 20 de Abril 2016 la Resolución 2109 que subraya expresamente que este Acuerdo suscita múltiples preocupaciones en cuanto al respeto de los Derechos Humanos tanto en cuanto a su contenido como a su ejecución. Y cito el informe del ponente: "En el mejor de los casos, este Acuerdo tensa al máximo y en el peor va más allá de los límites de lo admisible por el Derecho Europeo e Internacional."

La opinión pública europea ha reaccionado de diferente manera ante la crisis de los refugiados. Por desgracia la predicción que hace una década realizó la socióloga Saskia Sassen según la cual "en el sur aumenta la desesperación, en el norte el miedo" se ha hecho realidad y una parte de esta opinión pública se muestra timorata ante la llegada de extranjeros pobres. Su miedo a lo diferente se ve acrecentado, aún más si cabe, por la desazón generalizada que produce la continua amenaza terrorista de corte djihadista. Esto ha sido un caldo de cultivo para expresiones políticas que se articulan en torno a contravalores de xenofobia, rechazo y exclusión.

Resulta preocupante el auge de diversos populismos extremistas en muchos países de Europa, que están consiguiendo excelentes resultados electorales con discursos abiertamente xenófobos y, lo que es peor aún, que están banalizando el discurso racista y excluyente entre la población y generando una cobarde asunción por los partidos tradicionalmente democráticos de los elementos del discurso racista y xenófobo por puro cálculo electoral.

El ajustado resultado de las recientes elecciones austriacas ilustra bien esta realidad preocupante. Aunque nos ha aliviado el triunfo electoral in extremis del

candidato con buenas credenciales democráticas, es preocupante y perturbador el apoyo predominante alcanzado por la ultraderecha xenófoba.

También llama a la reflexión lo ocurrido con el anterior Canciller federal, el socialdemócrata Werner Faymann, que viró bruscamente hacia los postulados de extrema derecha y que fue forzado a dimitir por la falta de apoyo de su partido, en el que muchos de sus miembros se sintieron traicionados en sus propios principios. El derrumbe electoral de la derecha y la izquierda tradicional en Austria pone de manifiesto que, incluso desde una perspectiva mezquinamente electoralista, no resulta, a la postre, rentable contemporizar con posiciones excluyentes sino que, bien al contrario, hay que capear el temporal populista desde los principios democráticos de tolerancia y de solidaridad. Al monstruo de la intolerancia y la xenofobia se le combate con firmeza democrática y perseverancia en los valores y principios de la Europa civilizada. El mimetismo de la narrativa xenófoba acaba pasando factura electoral pues, puestos a elegir entre el populista auténtico y el antiguo demócrata converso el electorado tiene tendencia a inclinarse hacia el primero.

Hay que felicitar de que en España, pese al notorio cambio que se ha producido en el escenario político partidista, no haya anidado el germen de la xenofobia y el racismo en ninguna de las opciones políticas españolas.

Pese a las numerosas críticas que he formulado hacia las insuficiencias de la respuesta de Europa a la crisis migratoria, quisiera abiertamente evitar la impresión de haber caído en un cinismo antieuropeo. No quisiera tampoco aparecer cercano a quienes denigran y culpan a Europa desde posturas nacionales egoístas e insolidarias, como denunciaba recientemente Martín Schulz, Presidente del Parlamento Europeo (PE).

Me gustaría que mi crítica sonara como un grito de alarma, una llamada a lo mejor que Europa tiene que ofrecer. A que esta crisis que sacude los cimientos de la integración europea sea aprovechada como una oportunidad de salir por arriba: hacia más Europa y no hacia menos Europa. Es evidente para todos que los Estados individuales son incapaces de dar solución a fenómenos globales como los movimientos masivos de personas a través de las fronteras. Solo a través de una intensificación de la solidaridad europea podrá darse una respuesta convincente al desafío de la crisis.

Y es que, pese a todo hay motivos para la esperanza.

Resulta reconfortante y esperanzador, por ejemplo, el nervio democrático mostrado por buena parte de la sociedad civil tanto en Europa como en España y también en Euskadi. Las organizaciones no gubernamentales han defendido con

firmeza los valores de acogida y solidaridad y han dado también, en muchas ocasiones, una respuesta asistencial y de apoyo que resulta ejemplar en los propios puntos de llegada y en los campos de refugiados, supliendo en muchos casos las disfunciones y retrasos de las respuestas institucionales y gubernamentales.

También quiero destacar el papel de las organizaciones sindicales, asociaciones y de algunos partidos políticos que se han manifestado de manera contundente exigiendo un cambio en la política de la Unión Europea ante la situación que están viviendo cientos de miles de desplazados.

El discurso de su Santidad el Papa Francisco en el campo de refugiados de Moria (Lesbos) ha servido para reconfortar a millones de europeos, creyentes o no, enarbolando la bandera de la solidaridad.

Resulta estimulante también el compromiso de algunas ciudades y regiones, en nuestro caso de algunas Comunidades Autónomas (CCAA). Reconforta ver en el edificio consistorial de Madrid, siempre tan acogedora, la pancarta *Refugees Welcome*.

En mi condición de Defensor del Pueblo Vasco, destacó el Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco de 1 de octubre de 2015 que aprueba la Proposición no de Ley 86/ 2015 que declara al País Vasco como territorio refugio para las víctimas de persecución a la búsqueda de protección y asistencia. El Gobierno Vasco tiene previsto un Plan de protección y asistencia a las personas refugiadas que sean acogidas en territorio vasco donde se contemplan medidas en el ámbito de la vivienda, el empleo, las políticas sociales, la salud o la educación.

Resulta fundamental diseñar políticas públicas multidisciplinarias que permitan una asistencia integral a las personas refugiadas. En este sentido, el compromiso de ciudades y CCAA es muy importante porque son los espacios más cercanos a las personas los que puede facilitar su integración.

Ante la llegada de los primeros refugiados a Euskadi, quiero reafirmar mi compromiso, como Ararteko, de velar por el respeto a los derechos de estas personas que llegan en condiciones tan precarias.

Pero es que, además, pese a señalar lo decepcionante de los logros conseguidos hasta ahora en materia de reubicaciones, la última comunicación de la CE de hace unos días, permite vislumbrar que se empiezan a poner las bases logísticas, jurídicas y operativas para que la cadencia, la eficacia y la rapidez de la acción en este terreno se vea incrementada significativamente en los próximos meses.

Además, los refugiados provenientes de Grecia e Italia empiezan a llegar, por fin, a España en cantidades algo más respetables.

A modo de Conclusiones

Hemos señalado ya que la llamada crisis de los refugiados no es únicamente una crisis humanitaria. Más allá de recordar la necesidad del cumplimiento de tratados internacionales y demás instrumentos jurídicos, hay que recordar la plena vigencia de los derechos elementales a la vida, la integridad y la dignidad de todas las personas, lo cual impone obligaciones ineludibles a los Estados Miembros y a las Instituciones Europeas.

Europa no puede asistir impasible al espectáculo macabro de muerte y desesperación en que se ha convertido el Mediterráneo y debe realizar un ejercicio de asistencia y acogida a estas personas. Resulta de justicia destacar la solidaria respuesta de los pueblos griego e italiano, y de voluntarios de otras partes de Europa, ante la oleada de refugiados que llegan a sus costas.

Disponemos ya de estándares mínimos en materia de asilo que deben ser aplicados de manera coordinada en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea esforzándose en que tales estándares mínimos sean aplicados también en los Estados fronterizos de la Unión Europea.

Debemos llegar al convencimiento de que la admisión de refugiados es una responsabilidad de la Unión Europea en su conjunto incluso una competencia exclusiva de ésta, como lo es la Unión aduanera. Algunos Estados miembros tendrán dificultades para aceptar esto, porque implica un cierto abandono de soberanía. En cualquier caso, existe hoy una presión considerable para avanzar en esa dirección. En ese sentido, la crisis actual puede convertirse en una oportunidad de mejorar la integración europea en un ámbito tan sensible como el del asilo.

Mientras tanto, es necesario realizar un ejercicio de humanidad, hacer todo lo posible para que el sistema europeo de asilo, a pesar de sus imperfecciones, se aplique. Para ello hace falta que todos los Estados miembros asuman lealmente sus compromisos y que se eviten los continuados intentos de muchos de ellos por eludir sus obligaciones de solidaridad. La imposibilidad material de los Estados afectados, especialmente Grecia, para dar una respuesta adecuada a todas las necesidades de los solicitantes de asilo, debería llevar a que excepcionalmente la Unión Europea apoye solidariamente al Estado miembro que se encuentra desbordado por la situación, facilitando una gestión de la crisis más eficaz y diligente y con todas las garantías legales y asistenciales.

No es admisible la suspensión temporal de los acuerdos de Schengen y el levantamiento de muros y vallas que cuestionan la idea misma de Europa. Resulta imprescindible el cumplimiento por todos los Estados miembros de las obligaciones que les corresponden en los acuerdos de reubicación y reasentamiento, manifiestamente asumibles.

La evidente actitud insolidaria de ciertos Estados no puede ser tolerada, porque el proyecto europeo no podría mantenerse si se deja sólo en manos de unos Estados que soporten todas las consecuencias de la crisis y se permite a otros no cumplir con sus obligaciones.

Deben activarse de manera resolutiva las políticas públicas dirigidas a conseguir la integración de las personas acogidas ya que la incorporación simultánea de un número importante de personas va a exigir medidas que aborden de manera integral la magnitud del reto planteado.

También va a ser necesaria una buena dosis de pedagogía social para disipar prejuicios y estereotipos sobre la procedencia de las personas acogidas, evitando las manifestaciones de islamofobia cuando son precisamente los refugiados son precisamente las primeras víctimas del fanatismo y la intolerancia djihadista.

Por último, me gustaría destacar que la mejor manera de dar, a medio plazo, una respuesta razonable a la situación de los refugiados consistirá en obrar en favor de un orden internacional más justo, para lo que habrá que trabajar en políticas de paz y respeto a los Derechos Humanos que prevengan o disuadan los conflictos que acaban generando la existencia de desplazamientos masivos de personas.