

“GIZA ESKUBIDEEI BURUZKO JARDUNALDIAK”
BILDUMA

COLECCIÓN
“JORNADAS SOBRE DERECHOS HUMANOS”

**EUROPA, ASILO LURRALDEA?
ERRONKAK ETA ERANTZUNAK**

**EUROPA, ¿TIERRA DE ASILO?
DESAFÍOS Y RESPUESTAS**





20

**"GIZA ESKUBIDEEI
BURUZKO JARDUNALDIAK"
BILDUMA**

**COLECCIÓN
"JORNADAS SOBRE
DERECHOS HUMANOS"**

**EUROPA, ASILO LURRALDEA?
ERRONKAK ETA ERANTZUNAK**

***EUROPA, ¿TIERRA DE ASILO?
DESAFÍOS Y RESPUESTAS***

XXXV. Uda Ikastaroak /
XXXV Cursos de Verano

XXVIII. Europar Ikastaroak – UPV/EHU 2016 /
XXVIII Cursos Europeos – UPV/EHU 2016

VITORIA-GASTEIZ, 2016



Lan hau [Creative Commons Attribution 3.0 Unported](#) lizentziapean dago (CC BY 3.0)



Lan honen **bibliografia-erregistroa** [Arartekoko liburutegiaren katalogoan](#)

Arartekoaren argitalpenak eskuratzeko:

- [web](#) gunean
- [posta elektronikoz](#) eskatuz
- aurrez aurre gure hiru bulegoetako batean, idatziz (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) edo telefonoz (945 13 51 18)

Esta obra está bajo una licencia [Creative Commons Attribution 3.0 Unported](#) (CC BY 3.0)



Un [registro bibliográfico](#) de esta obra puede consultarse en el catálogo de la biblioteca del Ararteko

Para acceder a las publicaciones del Ararteko:

- en la [web](#)
- mediante solicitud por [correo electrónico](#)
- presencialmente en cualquiera de las tres oficinas, por escrito (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por teléfono (945 13 51 18)

ARARTEKO

Diseinua, maketazioa eta inprimaketa / *Diseño, maquetación e impresión:*
Otzarreta Komunikazioa



1

**AURKIBIDEA
ÍNDICE**

AURKEZPENA / PRESENTACIÓN	11
<i>(Manuel Lezertua – Arartekoa / Ararteko)</i>	

LEHEN PONENTZIA / PONENCIA I:

LA CRISIS DE ASILO Y LA CRISIS DE VALORES EN EUROPA	23
<i>(Álvaro Gil Robles – Herriaren defendatzaile ohia, Europako Kontseiluaren Giza Eskubideen arloko ikuskatzaile ohia, Valsain fundazioko zuzendaria / Exdefensor del Pueblo, excomisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa y director de la Fundación Valsain)</i>	

BIGARREN PONENTZIA / PONENCIA II:

EL ASILO EN LOS INSTRUMENTOS EUROPEOS DE DERECHOS HUMANOS: SINERGIAS Y OPTIMIZACIÓN PROTECTORA ANTE LA CRISIS HUMANITARIA	31
<i>(Luis Jimena Quesada – Konstituzio Zuzenbideko katedraduna Valentziako Unibertsitatean, Europako Kontseiluaren Eskubide Sozialen Europako Batzordeko presidente ohia / Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia y expresidente del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa)</i>	

HIRUGARREN PONENTZIA / PONENCIA III:

LA RELEVANCIA DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL HOY Y MAÑANA	55
<i>(Marta García Cienfuegos – ACNURren Babesteko Unitatearen arduraduna Espainian / Responsable de la Unidad de Protección de ACNUR en España)</i>	

LAUGARREN PONENTZIA / PONENCIA IV:

CÓMO GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA MIGRANTE Y REFUGIADA EN EUROPA	65
<i>(Marta Arias – Haurrentzako Politiken arloko aholkularia. Genevako UNICEF / Asesora de Políticas de Infancia. UNICEF Ginebra)</i>	

LEHEN MAHAI-INGURUA / MESA REDONDA I:

**EUROPAKO PARLAMENTUAN ORDEZKARIAK DITUZTEN TALDEEN IRITZIA /
POSICIÓN DE LOS GRUPOS POLÍTICOS REPRESENTADOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO**

• Izaskun Bilbao (EAJ-PNV).....	79
• Ramón Jáuregui (PSOE).....	82
• Iosu Juaristi (EH Bildu).....	95
• Carlos Iturgaiz (PP).....	99
• Maite Pagazaurtundua (UPyD).....	107

BIGARREN MAHAI-INGURUA / MESA REDONDA II:

**EUSKAL ERAKUNDEEK ERREFUXIATUEN ALDE HARTUTAKO NEURRIAK /
MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS INSTITUCIONES VASCAS A FAVOR DE LOS REFUGIADOS**

• Noemí Ostolaza (Eusko Jaurlaritzako Enplegu eta Gizarte Politika saileko Kabinete eta Komunikazioko zuzendaria / <i>Directora de Gabinete y Comunicación del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco</i>).....	113
• Javier Galparsoro (CEAR Euskadiko presidentea / <i>Presidente de CEAR Euskadi</i>).....	123
• Denis Itxaso (Gipuzkoako foru ahalduna / <i>Diputado foral de Gipuzkoa</i>).....	133
• Iñigo Pombo (Udaletxeko zinegotzia eta Eudeleko Ordezkaria / <i>Concejal del Ayuntamiento de Bilbao y representante de Eudel</i>).....	137





2

**AURKEZPENA
PRESENTACIÓN**

MANUEL LEZERTUA

Arartekoa / *Ararteko*

Lehendabizi, agur esan nahi diet hizlariei eta Ararteko erakundeak eta EHUK elkarrekin antolatu dugun jardunaldi honetan gurekin zaudeten guztioi. Era berean, eskerrak eman nahi dizkiot ikastaroen zuzendari Carmen Agouési eta bere lantaldeari, ikastaro hau egin ahal izateko eman diguten laguntzagatik.

Zergatik erabaki du Arartekoak urteko uda ikastaro honetan errefuxiatuen egungo krisia jorratzea? Arartekoa, giza eskubideen defendatzailea denez, ezin zen ezer egin gabe geratu eskubide-urratze larri horren aurrean, eta, babesari eta asiloari aurten eskainitako zikloaren barruan zenbait jarduera programatu dituzten erakunde guztiek bezalaxe, helburu hau lortu nahi du: arretaz aztertu eta eztabaidatzea sortzen ari diren arazoan norainokoa, baita ere Europako, Espainiako edo Euskal Autonomia Erkidegoko hainbat erakunderen erantzuna (edo erantzunik eza) egoera horren aurrean, izan ere, bigarren mundu gerraz geroztik izan den asilo-eskaerarik handiena

Quisiera, en primer lugar, saludar a los y las ponentes y a todas las personas que nos acompañan en esta jornada organizada entre la institución del Ararteko y la UPV, y quiero agradecer a su directora Carmen Agoués y su organización su colaboración y apoyo para que este curso pueda celebrarse.

¿Por qué el Ararteko ha decidido dedicar su curso de verano anual a la actual crisis de los refugiados? El Ararteko como órgano de defensa de los derechos humanos no podía permanecer ausente ante esta grave situación de conculcación de derechos y, como el conjunto de instituciones que han programado actividades dentro del ciclo dedicado al refugio y asilo este año, su objetivo es estudiar y debatir sobre la magnitud de los problemas que se están planteando y las respuestas (o falta de ellas) que emanan de diversas instancias europeas, estatales y de la Comunidad Autónoma de Euskadi, ante una situación que supone la mayor demanda masiva de asilo desde la segunda guerra

egiten ari da orain. Hori inoiz ez bezalako erronkak sortzen ari da hain egoera berezian asilo-eskubidea errespetatzea eragin-kortasunez berma dadin.

Kanpoko mugetan barrena jende samalda mugitzea kolokan jartzen ari da Europar Batasuna, ez bakarrik ohiko asilo-sistemaren funtzionamenduari dagokionez, baizik eta baita ere Europar Batasuna sortzeko printzipioak indarrean egoteari dagokionez. “Errefuxiatuen krisia” deritzana irakinaldi bizian dago eta agerian jarri du, bortizki, Europaren integrazio-proiektuari eusten dioten zutabeekiko atxikimendurik eza, ustekabekoa eta etsigarria.

Orain ispiluan bere buruari begiratzen dionean, Europak ez du islatuta ikusten bake, justizia eta elkartasunaren utopia hura, elkarren segidako zenbait gatazka belikoren ondoren, herriak eta nazioak batzeko prozesua hasi zuten buruzagi ameslari haiek abiarazi zutena. Ez ditu islatuta ikusten Argien Mendeko printzipio eta balioak, De Gasperi, Schumann, Monnet, Adenauer bezalako gizon ospetsuek funtsezkotzat jo zituztenak integrazio-proiektuak errail partekatu eta seguruetatik aurrera egin ahal izateko. Aldiz, ikusten du estatu-berekoheria onartezinak agertu direla berriro, ideal haiek abandonatu direla, lorpen handiak arbiatu direla, adibidez, Oinarritzko Eskubideen Gutuna edo segurtasun eta askatasuneko eremu komuna. Ikusten du elkartasuna ahaztu egin dela, edo, bestela, mesprexatu, nahiz eta balio hori Europako proiektu komunak berezko izan eta gizakiaren duintasuna defendatzearekin estu lotuta egon (duintasun hori aldarrikatzen da Giza Eskubideen Adierazpen Unibertsalaren 1. artikuluan).

mundial, lo cual plantea desafíos sin precedentes para garantizar eficazmente el respeto del derecho de asilo en situaciones tan extraordinarias.

Los movimientos masivos de personas a través de sus fronteras exteriores están haciendo tambalearse 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, tras sucesivos conflictos bélicos, pusieron en marcha aquellos líderes visionarios que iniciaron 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 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 de la 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.

Krisi humanitarioari erantzun egokirik ez ematea arras etsigarria da Europa batuaren aldeko guztientzat, eta zalantza sortzen du nazioz gaindiko gure erakundeek gaitasunik ba ote duten erronka izugarri horri aurre egiteko Europaren eraikuntza-proiektua sostengatzen duten printzipio eta balioei uko egin gabe. Izan ere, proiektu horrek elikatzen du geroko belaunaldientzako itxaropena.

Horregatik, gaur, zuen aurrean, asilo-eskubidea aztertu ahal izango dugu ikastaro hone-tan, bai ikuspegi teorikotik, bai eskubide hori arautu eta errealitatean ezartzearen ikuspegitik. Horretarako baliagarriak izango ditugu jurista adituen, gobernuz kanpoko erakundeetako ekintzaile arduradunen, Euskal Herriak Europako Parlamentuan dituen ordezkarien eta Euskadiko hiru erakunde-mailetan erantzukizunak dituzten administrazioetako ordezkarien mintzaldiak.

Gure hizlari ospetsuetako batzuek ondo baino hobeto ezagutzen dute jazarpenaren kontra babestearen arloko nazioarteko araudia (Genevako Hitzarmena edo New Yorkeko Protokoloa); horregatik, ez daukat gai horretan sakondu beharrik.

Zuen baimenarekin, gogoeta bakar bat egin nahi dut: EB sortzeko hitzarmenetan berariaz aitortzen da asilo-eskubidea Genevako 1951ko Hitzarmenean eta New Yorkeko 1967ko Protokoloan adierazita-komoduan. Hala ere, eskubide aitorten horri murrizketa handiak egiten ari zaizkio Espainian nahiz Europako beste herrialde askotan, eta badirudi hori kontrajarri egiten zaiola oinarrizko eskubide horren nazioarteko aitortenari eta eskubide ho-

La falta de respuestas adecuadas a la crisis humanitaria es profundamente decepcionante para todos los europeístas, y hace dudar de la capacidad de nuestras instituciones supranacionales para hacer frente a este enorme desafío sin renunciar a los principios y valores que sustentan el proyecto de construcción europea que alimenta la esperanza para las generaciones futuras.

Por eso hoy, aquí, ante todos ustedes, mediante las intervenciones de expertos juristas, activistas responsables de las organizaciones no gubernamentales, de los representantes del País Vasco en el Parlamento Europeo y de las administraciones con responsabilidades en los tres niveles institucionales de Euskadi, en el curso podremos analizar el contenido del derecho de asilo, tanto desde una perspectiva teórica como de la de su regulación y aplicación práctica.

La oportunidad de contar entre nuestros ponentes con excelsos conocedores y conocedoras del marco normativo internacional en materia de protección contra la persecución (Convenio de Ginebra y Protocolo de Nueva York) me exime de profundizar sobre el particular.

Únicamente me van a permitir introducir la reflexión de que el reconocimiento explícito, en los tratados fundacionales de la UE, del ejercicio del derecho al asilo en los términos en los que se recoge en el del Convenio de Ginebra de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 1967 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 de-

rri babes osoa emateak berekin dakarren betebeharrari.

Horrela, Europako Batzordeak joan den apirilaren 11n birkokatzeaz egindako bigarren txostenean adierazi duenez, aurrerapenak ez dira gogobetetzeko modukoak, eta estatu kide gehienei aurpegiratzen die, batik bat Espainiari, errefuxiatuak hartzeko lanean hain konpromiso kaskarra izatea. Europar Batasun osoaren emaitza lazgarria da: 1.145 pertsona 2016ko apirilean, hasieran hartzekoak ziren 160.000 pertsonaren aldean, hau da, %0,7, edo, beste la esanda, pasadizozko gertaera baino ez.

Bestalde, ACNURrek 2015eko joera orokorre prestaturiko txostenaren arabera, munduan 65 milioi pertsonatik gora aldatu dira lekuz behartuta. Orobat, CEARren esanean, ia 15.000 pertsonak eskatu dute nazioarteko babesa.

Haurrei begiratzen diegunean, horiek baitira exodo jendetsu horien biktimarik ahulenak, UNICEFek ohartarazten gaitu bakarrik zeuden 10.000 ume errefuxiatu eta migratzaile desagertu direla gure mugen barruan, arrastorik utzi gabe, eta kopuru horrek gora egin lezakeela.

Egoera hori ikusita, pertsonen defendatzaile naizenez, gaia zehaztu eta hausnarketa batzuk egin nahi ditut, eta zenbait iritzi eman, hemen bildu gaituen gaiaren gainean:

Lehen adierazi dugunez, errefuxiatuen krisia ez da krisi humanitarioa bakarrik. Gogoan izan behar da nazioarteko hitzarmenak eta gainontzeko tresna juridikoak nahitaez bete

recho fundamental y con la obligación que se deriva de otorgarle una protección plena.

Así, 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 patético: 1.145 personas en abril de 2016 de las 160.000 previstas inicialmente, esto es el 0,7% o, lo que es igual, algo puramente anecdótico.

Por su parte, el informe de tendencias globales de ACNUR referido al año 2015, fija en más de 65 millones de personas las desplazadas forzadas por el mundo. Asimismo CEAR cifra en casi 15.000 las personas solicitantes de protección internacional.

Cuando fijamos nuestra mirada en los niños, víctimas más vulnerables de estos éxodos masivos, UNICEF nos alerta de que 10.000 niños refugiados y migrantes no acompañados han desaparecido dentro de nuestras fronteras sin dejar rastro, y la cifra podría aumentar.

Ante este panorama, y descendiendo a lo concreto, en mi condición de defensor de las personas, quisiera aportar algunas reflexiones y posiciones en tono al tema que nos convoca:

Hemos señalado ya que la crisis de los refugiados no es únicamente una crisis humanitaria. Más allá de la necesidad del cumplimiento de tratados internacionales y demás instrumentos

behar direla, guztiz indarrean dirautela persona guztien bizitzarako, osotasunerako eta duintasunerako oinarritzko eskubideek, eta estatu kideek eta Europako erakundek ezinbestean bete behar dituztela.

Mediterraneo itsasoa heriotzaren eta etsi gaiztoaren ikuskizun makabroa bihurtu da. Hori ikusita, Europa ezin da ezer egin gabe geratu, pertsona horiei laguntzeko eta harrera egiteko ekintza solidarioa burutu behar du. Nabarmendu beharra dago, bidezkoa baita, Grezia eta Italia herrien eta Europa osoko boluntarioen erantzun goresgarria, gure kontinentera helzen diren errefuxiatu saldoen aurrean.

Asilo arloan dagoeneko baditugu gutxienezko estandar batzuk. Horiek era koordinatuan ezarri behar dira Europar Batasuneko estatu kideetan, eta ahaleginak egin behar dira EBrekin mugan dauden estatuetan ere ezar daitezen.

Uste osoa izan behar dugu errefuxiatuak onartzea EB osoaren ardura dela, EBk bakarrik duen eskumen bat, aduana-batasuna den bezalaxe. Estatu kide batzuek nekez onartuko dute hori, subiranotasuna zertxobait lagatzea dakarrelako berekin; edonola ere, gaur egun presio handia dago bide horretan aurrera egiteko. Horrela, oraingo krisia europar integrazioa hobetzeko aukera bat bihur daiteke, asiloa bezalako kontuzko arlo batean.

Bien bitartean, gizatasunez jokatu behar da, ahal den gutzia egin behar da Europako asilo-sistema, akatsak baditu ere, benetan ezar dadin. Horretarako, Estatu kideek zintzo be-

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 continuar asistiendo impasible al espectáculo macabro de muerte y desesperación en que se ha convertido el Mediterráneo, y debe realizar un ejercicio solidario de asistencia y acogida de estas personas. Resulta de justicia destacar la encomiable respuesta de los pueblos griego e italiano, y de voluntarios de toda Europa, ante la oleada de refugiados que llega a las costas de nuestro continente.

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 UE.

Debemos llegar al convencimiento de la admisión de refugiados es una responsabilidad de la UE en su conjunto, incluso una competencia exclusiva de esta, 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 fal-

reganatu behar dituzte beren konpromisoak, eta horietako askok beren elkartzunezko betebeharrak saihesteko egiten dituzten ahaleginei utzi behar diete. Eragindako estatuak, Greziak batez ere, ezin diete egiaz erantzun egokirik eman asilo-eskatzailen behar guztiei. Horregatik, aparteko kasuetan, EBk elkartzuna agertuz lagundu beharko lieke egoerak gainez eginda dauden estatu kideei, krisia modu eragingarriago eta arduratsuagoan kudeatzea erraztuz eta lege mailako eta laguntzeko berme guztiekin.

Ez da onargarria Schengeneko akordioak aldi baterako etetea, ezta ere harresiak eta hesiak jasotzea, kolokan jartzen baitute “Europa” ideia bera. Ezinbestekoa da estatu kide guztiek birkokatze-akordioetan dagozkien betebeharrak betetzea, begi-bistakoa baita beren gain har ditzaketela.

Estatu batzuek argiro erakusten duten elkar-tasunik gabeko jarrera onartezina da, bada Europako proiektuari ezingo zaio eutsi krisiaren ondorio guztiak estatu batzuek bakarrik jasaten badituzte eta beste batzuei beren betebeharrak ez betetzen uzten bazaie.

Berehala erabakitasunez abiarazi behar dira hartutako pertsonak gizarteratzeko politika publikoak, izan ere, pertsona anitz aldi berean hartu ahal izateko, sortu den erronka ikaragarriari oso-osorik helduko dioten neurriak beharko dira.

Gizarte-pedagogia apur bat ere beharko da hartutako pertsonen jatorriaz dauden aurreiritziak eta estereotipoak desagerraraz-

ta 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 UE apoye solidariamente a los Estados miembros que se encuentran desbordados 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 ni 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 actitud manifiestamente insolidaria de ciertos estados no puede ser tolerada, porque el proyecto europeo no podrá mantenerse si se deja solo 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 ya de manera resolutive 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

teko, islamofobia adierazpenak saihestuz, errefuxiatuak baitira, hain zuzen, fanatismoaren eta intolerantzia yihadistaren lehen biktimak.

Azkenik, nabarmendu nahiko nuke errefuxiatuen egoerari epe ertainean arrazoizko erantzuna emateko modurik onena nazioarteko ordena bidezkoagoaren alde lan egitea izango dela. Horretarako, bakearen eta giza eskubideak errespetatzearen aldeko politikak landu beharko dira, pertsonen lekualdatze jendetsuek azkenean sortzen dituzten gatazkak prebenitzeko edo desagerrarazteko.

Nire kritika alarma-oihu gisa entzun dadin nahiko nuke, Europak eman dezakeen onena eskatzeko deia. Europar integrazioaren zutabeak astintzen ari den krisi hau aprobe-txa dadin eskatzeko deia, gorantz ateratzeko aukera bat balitz bezala: Europa zabalago-rantz, ez Europa estuagorantz. Agerikoa da estatuek, bakoitzak bere aldetik, ezin dituzte-la konpondu horrelako fenomeno orokorrak: alegia, mugetan barrena datozen pertsonen mugimendu jendetsuak. Europan elkartasuna indartuz soilik erantzun ahal izango zaio krisi honi edonor konbentzitzeko moduan.

Izan ere, hori guztia gorabehera, badira itxaropentsu egoteko arrazoiak.

Suspergarria eta itxaropentsua da, esate baterako, Europako, Espainiako eta Euskadiko gizarte zibilak erakutsi duen kemen demokratikoa. Gobernu-z kanpoko erakundeek (horietako batzuk gurekin dauden gaur, ikastaro honetan ekarpenak egiten) irmo defendatu dituzte harreraren eta elkartasunaren balioak, eta, orobat,

personas acogidas evitando las manifestaciones de islamofobia, cuando son precisamente los refugiados las primeras víctimas del fanatismo y la intolerancia yihadista.

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.

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, varias de las cuales nos honran hoy con su presencia y sus aportaciones en este curso, han defendido con firmeza los valores de acogida y solidaridad, y han dado

askotan eman dute sorosteko eta laguntzeko erantzun eredugarria iriste-gunee-tan beretan eta errefuxiatuen eremuetan, erakundeen eta gobernuen erantzune-tan izandako disfunczioak eta atzerapenak osatuz sarritan.

Sindikatuena, elkarteena eta alderdi poli-tiko batzuen lana ere azpimarratu nahi dut, sendo eskatu baitute aldaketa bat EBren politikan, lekuz aldatutako ehun-ka mila pertsona bizitzen ari diren egoe-raren aurrean.

Era berean, pizgarria da hiri eta autonomia erkidego batzuen konpromisoa. Eusko Jaur-laritzak, gainontzeko euskal herri adminis-trazioekin koordinatuta, euskal lurraldean hartutako errefuxiatuei babes eta laguntza emateko plan bat ezartzeko asmoa dauka dagoeneko. Plan horretan aintzat hartu dira etxebizitza, enplegu, gizarte-politika, osasun edo hezkuntza arloetako neurriak, bihar ja-kingo dugunez.

Nabarmendu beharrekoa da, halaber, Eus-ko Legebiltzarraren Osoko Bilkurak 2015eko urriaren 1ean onartutako Akordioa, 86/2015 legez besteko proposamena onartzen duena. Proposamen horrek babes-lurraldetzat jotzen du EAE, babes eta laguntza bila datozen ja-zarpenaren biktimentzat.

Ez dut autoatseginkerian jauzi nahi, eta Eus-kadira lehenbiziko errefuxiatuak heltzen ari di-ren aste hauetan, nire konpromisoa berretsi nahi dut, Ararteko gisa: hain egoera txarrean datozen pertsona horien eskubideak bete daitezen arduratuko naiz.

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 orga-nizaciones sindicales, asociaciones y de algu-nos partidos políticos que se han manifestado de manera contundente exigiendo un cambio en la política de la UE ante la situación que es-tán viviendo cientos de miles de desplazados.

Resulta estimulante también el compromiso de algunas ciudades y Comunidades Autó-nomas. El Gobierno Vasco, en coordinación con el resto de administraciones vascas, tie-ne ya previsto un Plan de protección y asis-tencia a las personas refugiadas que sean acogidas en territorio vasco donde se con-templán medidas en el ámbito de la vivien-da, el empleo, las políticas sociales, la salud o la educación, como mañana conoceremos.

Así mismo, es obligado destacar el Acuer-do del Pleno del Parlamento Vasco de 1 de octubre de 2015, que aprueba la proposi-ción no de ley 86/2015 que declara la CAV como territorio refugio para las víctimas de persecución a la búsqueda de protección y asistencia.

No quiero caer en la autocomplacencia, y en estas semanas en que se está produciendo la llegada de los primeros refugiados a Eus-kadi, quiero reafirmar mi compromiso, como Ararteko, de velar por el respeto a los dere-chos de estas personas que llegan en con-diciones tan precarias.

Ziur nago bi egun hauetan sakon aztertuko ditugula Zuzenbide Estatuak erakunde, herritar eta gizarte osoaren eskuetan jartzen dituen tresnak, bizirik irauteko asmoz beren herrialdeetatik ihesi datozen pertsonarik ahulenen eskubi-deak defendatzeko.

Horrexegatik dira hain garrantzitsuak zuen presentzia eta ekarpenak. Adituenak, administrazioarenak, erakundeen eta gizartearen ordezkariak. Baina, batez ere, zuen gutxion bitartez, aintzat hartu nahi dugu justiziarik eza eta eskubide-urratzea indartsu bizi duten pertsonen begiratu.

Pertsona batzuei ardua zaie egunotan jorratzen ari garen gaia, baina ez dute etortzerik izan. Horiek gurekin elkarri eraginez jardun ahal izan dezaten, bi bide erabiltzen ari gara materialak eta elkarrekintzak eskuratzeko:

- Gure web orrian ageri dira jaso ditugun ponentzia guztiak, banatu dizkizueten laburpenen osagarri. Horiekin denekin argitalpen bat prestatuko dugu, eta hura ere eskuragarri egongo da Arartekoaren web orrian.
- Gizarte-sareetan elkarriketa errazteko asmoz, hashtag bat sortu dugu (**#UEasilo**) eta hainbat argi azki eta iruzkin jartzen ari gara Arartekoak gizarte-sareetan dituen profiletan.

Parte hartzera animatzen zaituztegu. Eskerrik asko.

Estoy convencido de que en estas dos jornadas profundizaremos en los instrumentos que el Estado de Derecho pone en manos de las instituciones, la ciudadanía, y de la sociedad en su conjunto, para defender los derechos de las personas más débiles que huyen de sus países para sobrevivir.

Por ello es tan importante su presencia y aportaciones. Las de los expertos, la de la administración, los representantes institucionales y sociales pero, sobre todo, a través de todos ustedes, la incorporación de la mirada de las personas que están viviendo en toda su intensidad la injusticia y la vulneración de sus derechos.

Para posibilitar que las personas interesadas en el tema que estamos abordando estos días pero no han podido acudir puedan interactuar con nosotros, estamos facilitando los materiales e interacciones por dos vías:

- En nuestra página web están subidas todas las ponencias que hemos recibido, que completan los resúmenes que les han sido repartidos. Con todas ellas elaboraremos una publicación que, asimismo, estará disponible en la página web del Ararteko.
- Para facilitar la conversación en las redes sociales, hemos creado un hashtag **#UEasilo**, y estamos subiendo fotos y comentarios en los perfiles del ararteko en redes sociales.

Les animamos a participar. Muchas gracias.



3

LEHEN PONENTZIA
PONENTIA I

LEHEN PONENTZIA / PONENCIA I:**LA CRISIS DE ASILO Y LA CRISIS DE VALORES EN EUROPA****ÁLVARO GIL ROBLES**

(Herriaren defendatzaile ohia, Europako Kontseiluaren Giza Eskubideen arloko ikuskatzaile ohia,
Valsaín fundazioko zuzendaria /

*Exdefensor del Pueblo, excomisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa
y director de la Fundación Valsaín)*

1. Quisiera en primer lugar agradecer a los organizadores de estos cursos de verano en San Sebastián y muy especialmente al Ararteko, el haberme invitado a pronunciar esta conferencia.

No les oculto que para mí es una doble satisfacción, por cuanto supone abordar un tema que me es muy cercano y sensible, después del periplo de tantos años en contacto con el mundo de los derechos humanos; y porque, además en los últimos años de ese periplo tuve la enorme suerte y satisfacción de que me acompañara quien hoy representa a la institución del ombudsman en Euskadi y es además un amigo muy querido.

2. No voy a detenerme en los orígenes del asilo, institución que en sus diferentes versiones, es tan antigua casi como la existencia del género humano y esa pasión del hombre por hacer la guerra o perseguir sin piedad a sus enemigos.

Esa idea de dar protección al que huye de la guerra o la persecución injusta, ha sufrido una larga evolución a lo largo de la historia y hasta nuestros días cuando las consecuencias de terribles conflagraciones mundiales termino por posibilitar un marco internacional de protección, asumido por casi todos los países demócratas y con reflejo en el marco constitucional y legal de muchos de ellos, especialmente en la vieja Europa.

Y digo que es un tema que me resulta muy cercano, porque yo mismo soy hijo del exilio y del asilo concedido a mi padre a raíz de la terrible guerra civil española. Y he tenido que vivir un segundo exilio familiar y asilo, consecuencia de la represión ejercida por el dictador contra aquellos que participaron en esa maravillosa experiencia que fue el llamado contubernio de Múnich, germen de la transición española a la democracia.

Son estas, marcas indelebles que te acompañan a lo largo de la vida y que hace que contemples y te aproximes a la terrible experiencia de otros seres humanos sometidos a la búsqueda de la protección del asilo, con extraordinario respeto.

3. El asilo es, sin duda, uno de los exponentes más claros del avance de la humanidad en la defensa de los derechos humanos, la libertad y dignidad de las personas.

Por ello me resulta tan incomprensible como doloroso el espectáculo de gobiernos, cuando no de partidos y parte de la ciudadanía europea, dando la espalda a quienes nos tienden la mano buscando ayuda vital para sobrevivir a la barbarie; o lo que es aún peor, cuando simple y llanamente obstaculizan al máximo la posibilidad de ejercer un derecho a quienes desean acogerse a él.

España es un país que con la llegada del régimen constitucional ha sido extremadamente sensible a la protección a través del asilo, llegando a tener el sistema legal más proteccionista de Europa. Eran tiempos en que la memoria del sacrificio de nuestros padres y familiares asilados por millares al terminar la Guerra Civil, estaba muy presente.

Hoy las cosas son muy distintas. Flaqueamos de memoria e incluso no faltan voces que comprenden o justifican los desafueros que se han venido cometiendo en esta materia en los últimos años; y sirva de ejemplo la batalla de ACNUR y las ongs españolas en Ceuta y Melilla. No voy a insistir más porque creo que aún tienen, tenemos, todos en la retina imágenes que nos han hecho avergonzarnos de los métodos empleados por las autoridades.

Aun hoy estas mismas se resisten a cumplir con los mínimos de solidaridad europea ante la oleada de demandantes de asilo provenientes de la guerra de Siria. Cuando países como Alemania, Francia o incluso Grecia en medio de todas sus dificultades y corriendo todos los riesgos de irritar a una parte de la opinión pública, acogen a cientos de miles de demandantes de asilo, nosotros tarde y da la impresión que a regañadientes, permitimos que nos invadan unas cuantas docenas.

4. Pero no es este particular enfoque nacional del ejercicio del derecho de asilo y la solidaridad internacional con los perseguidos por la guerra lo que más me preocupa en este momento.

Lo que resulta extremadamente preocupante es el ambiente hostil con que se ha recibido en algunos países europeos a las largas colas de seres humanos, incluidos mujeres, ancianos y niños, huyendo de la guerra, prácticamente sin nada y ante los cuales no solo se han levantado alambradas y muros, y opuesto la violencia de las fuerzas de seguridad o el ejército, sino incluso lanzado los perros.

Algunos de los países que han reaccionado de esta cruel forma, han vivido durante decenas de años la ocupación soviética y unas dictaduras tremendas, que han hecho que todos aquellos que podían buscar el refugio y el asilo en la llamada Europa occidental. Ahora les falta tiempo para mostrar su lado más oscuro, racista y xenófobo. Incluso hemos tenido que escuchar a alguno de estos dirigentes que ellos no son insensibles, que están dispuestos a acoger a algunos asilados, siempre y cuando sean cristianos. Lo que a sensu contra-

rio, viene decir que para este gobernante los musulmanes no son seres humanos dignos de protección.

Y estos países y otros más en los que cada día se escuchan voces más fuertes y extendidas contra los extranjeros, pertenecen a la Unión Europea y han aceptado compartir, defender y propagar sus valores y principios y desde luego respetar el marco legal definido en los tratados con respecto al derecho de asilo.

5. ¿Y cuáles son esos principios y valores a los que me refiero y cuál el marco legal libremente aceptado?

Creo que todos los que estamos hoy aquí lo sabemos muy bien. Solo citaré tres fuentes de esta obligación común.

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, los tratados de funcionamiento de la Unión e integrados en ellos y con el mismo valor que ellos, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Y por solo centrarnos en las reglas propias de la Unión Europea, el artículo 2 del Tratado de Lisboa nos recuerda:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

Y el artículo 3.1, remacha:

“La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos”.

Y por si todo ello no fuera suficiente, el artículo 6 de la Carta de Derechos Fundamentales nos recuerda que *“la dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida”.*

Y en cuanto al asilo es tajante en su artículo 18:

“Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 20 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados y de conformidad con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”.

Remachando en el art. 19, *“se prohíben las expulsiones colectivas”.*

6. En los distintos Estados nacionales que componen la Unión, hemos asumido e integrado estos compromisos en nuestros textos constitucionales y legislación ordinaria. Y ese marco de protección se ha ido definiendo a lo largo de los años a través de la práctica, y la jurisprudencia de los tribunales nacionales, corregida cuando ha sido el caso por la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo.

Resulta patético y doloroso contemplar cómo todo ese edificio de garantías para proteger la dignidad humana, cuando se ha producido la gran crisis de los refugiados de Siria, ha sido ignorado cuando no burdamente vulnerado por un número considerable de países miembros y lo que es más grave de la mano de declaraciones xenófobas y racistas y la pasividad comprensiva de las autoridades de Bruselas.

Se ha generado una histórica reacción de rechazo de los extranjeros, achacando todos los males a la inmigración y potenciando un sentimiento de falsa protección *“de lo nuestro, de nuestra identidad”*, nunca puesta en peligro. Paulatinamente se reafirma un nacionalismo negacionista de las bondades y objetivos de esa gran obra común, que es la Unión Europea. Algunos de ellos no dudan en fundamentar su propaganda populista en la necesidad de romper la Unión.

El ejemplo más claro de esta degradación de los valores democráticos nos lo ha deparado Gran Bretaña con el voto del BREXIT, resultado de ese falso sentimiento de identidad amenazada y respondiendo a un claro fondo de sentimiento xenófobo, anti extranjeros, que incluso se ha concretado en insultos y amenazas a los polacos residentes en aquel país.

7. Esta realidad es tanto más inquietante si consideramos que la construcción a lo largo de muchos años de lo que hoy conocemos como Unión Europea, arranca del deseo de impedir en el futuro la vuelta a un marco de relaciones internacionales dominadas por nacionalismos destructores, que fueron el caldo de cultivo de dos terribles guerras mundiales.

Decía el General de Gaulle que *“El patriotismo es amar a su país. El nacionalismo es detestar el de los otros”*. Y no le faltaba razón.

El plan Schuman y la construcción de la CECA fue en su día el germen de la actual UE y el camino para combatir esos nacionalismos disgregadores y guerreros.

Me parece importante recordar aquí las palabras de Jean Monnet pronunciadas durante su discurso en la recepción del “Premio de la libertad” en Nueva York el 23 de enero de 1963:

“La Comunidad Económica del Carbón y del Acero no fue solamente establecida para poner en común el carbón y el acero, sino como el primer paso hacia la Unidad europea.

El Mercado Común no fue solamente creado para establecer un mejor sistema de intercambios de mercancías, y tampoco para crear una nueva potencia. Tuvimos y seguimos teniendo como objetivo esencial, la creación de una Europa Unida y la elimi-

nación entre los países y los pueblos del espíritu de dominio que, muchas veces, llevo al mundo cerca de su pérdida”.

Desde entonces este proyecto hermoso de construir un espacio común para cientos de millones de europeos (respondiendo hasta hace unas semanas al conjunto de 28 países y pronto a 27), se ha venido cimentando sobre unos objetivos económicos, es cierto, pero no solo pues el factor de la construcción política y la orientación social de las políticas comunitarias, son determinantes en la concepción de los padres fundadores.

Concepción que desde el primer día contemplaba la construcción del proyecto común sobre los sólidos cimientos de unos valores y principios irrenunciables y que se convertían en su signo de identidad.

Los artículos de los tratados que he citado son una prueba irrefutable de ello. Además, ningún país puede entrar a formar parte de la Unión Europea si antes no ha conseguido entrar en el Consejo de Europa y asumido e integrado en sus instituciones y orden constitucional y legal el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y sus protocolos fundamentales.

8. ¿Entonces, qué ha ocurrido para que de un tiempo a esta parte estemos asistiendo a actitudes, manifestaciones, y políticas de diferentes Estados bien lejanas de estos valores y principios y groseramente vulneradoras de las normas dimanantes del Consejo de Europa? ¿Para que en el seno de algunas sociedades europeas se manifiesten con creciente pujanza los partidos y acciones racistas, xenófobas, de extrema derecha que, además, proclaman con orgullo su anti europeísmo de la mano de un creciente populismo nacionalista?

No es una crisis banal y lo ocurrido con la acogida de los inmigrantes y en mayor grado con los demandantes de asilo nos lo demuestra.

Las raíces profundas del voto en el Reino Unido sobre la permanencia en la Unión Europea, nos sitúan ante una realidad que no hemos querido ver hasta el presente. Y no basta decir que los ingleses con su arcaico complejo de insularidad y rancio complejo de superioridad, siempre fueron un problema. Irlanda es una isla, su cultura también es anglosajona y se encuentra en las antípodas de esta actitud de una parte de la ciudadanía británica.

No. Las razones de ese voto son más complejas. Entre otras causas, no puede ignorarse el efecto de propagar sistemáticamente, por parte de todos los gobiernos ingleses, el mensaje de que todos los males del Reino Unido provenían de la política de Bruselas. ¿Alguien se puede extrañar de que se alimente así un nacionalismo ultra reaccionario que ha condenado a toda una generación a quedarse fuera de la Unión Europea y todo lo que de positivo ello supone?

Y de otra la pasividad de la Comisión Europea a la hora de combatir las desviaciones y violaciones de principios y valores comunes, al tiempo de no desarrollar una verdadera política de transmisión de los mismos a todas las poblaciones, empezando por la escuela.

9. En mi modesta opinión todo esto que hoy he comentado con ustedes, es el resultado de un no hacer nefasto, de un no potenciar la obra política de la construcción europea, de haber permitido que ocupen el primer plano los objetivos económicos, apartando los sociales, entre otros.

Tenemos una oportunidad y una necesidad de relanzar el proyecto europeo, hoy un tanto agónico. El traumático gesto de Gran Bretaña, tiene que potenciar este efecto entre nosotros. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes de la Unión, tienen el deber de facilitar más Europa, de renunciar a mezquinos y electoralistas objetivos nacionales para consolidar una obra común en cuyo éxito nos va la paz futura y el bienestar colectivo.

Y la Comisión tiene que entender que no se puede consolidar esa Europa que todos los demócratas deseamos, sin integrar en esta batalla colectiva, con ilusión, a la población europea, hoy distante y desilusionada. Y para ello debe responder a sus angustias, a sus crisis, para ayudar a superarlas y no plantear como bien último y totémico los objetivos macroeconómicos de un capitalismo ultra liberal, concebido como un fin en sí mismo.

Hay que potenciar la democratización de las instituciones europeas, empezando por el papel necesariamente creciente del Parlamento Europeo.

Tanto sacrificio, tanto esfuerzo común, tanto avance social y de bienestar de nuestros pueblos, no los pueden secuestrar por más tiempo un grupo de tecnócratas mundializado, con sus decisiones aparentemente asépticas y lejanas de las verdaderas necesidades y preocupaciones de los ciudadanos, sus destinatarios.

Ardua tarea, pero imprescindible. Ahora tenemos la obligación y la oportunidad. Tal vez no se nos presente otra.

Muchas gracias



4

BIGARREN PONENTZIA
PONENCIA II

BIGARREN PONENTZIA / PONENCIA II:**EL ASILO EN LOS INSTRUMENTOS EUROPEOS DE DERECHOS HUMANOS:
SINERGIAS Y OPTIMIZACIÓN PROTECTORA ANTE LA CRISIS HUMANITARIA****LUIS JIMENA QUESADA**

(Konstituzio Zuzenbideko katedraduna Valentziako Unibertsitatean eta
Europako Kontseiluaren Eskubide Sozialen Europako Batzordeko presidente ohia /
*Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia y
expresidente del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa*)

I. Consideraciones preliminares: recordando los avatares circulares del asilo

Los avatares de la historia han conducido a que, en la actualidad, Europa haya devenido (y debe convertirse en) espacio acogedor, tierra de refugio de origen “tercero” o “extra-europeo”; pero ha sido generadora (y sigue siéndolo en algunas partes) de necesidad de refugio en determinados períodos históricos, tanto dentro como fuera del propio continente. Y la lección de la historia (“la chance tourne”) no convendría olvidarla.

De hecho, la “identidad europea” como tierra de asilo ha conocido perfiles difusos, tanto en términos de elaboración de normas comunes como de puesta en práctica de ellas. Así, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) no reconoce el derecho de asilo como tal, ni lo ha consagrado posteriormente a través de algún Protocolo: ha sido la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) la que lo ha hecho efectivo en algunos a casos a través de disposiciones “indirectas” o “conexas” del propio CEDH o de sus Protocolos.

A este respecto, es menester recordar que la Convención de Ginebra de 1951, si bien es universal, tiene un germen principal en esa “guerra civil” europea que fue la segunda contienda mundial de 1939-1944. Se trataba de dotar de alcance a la Declaración Universal de 1948 cuando afirma en su artículo 14.1 que *“en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”*. Naturalmente, asumir el carácter mínimo del derecho de asilo presupone un ejercicio de solidaridad por parte de las autoridades y la ciudadanía del país de acogida, haciendo realidad ese estándar mínimo del Derecho internacional sin caer en un mero alegato utópico de “Estado mundial” o de “Constitución mundial”.

Volviendo al Consejo de Europa, cabe observar asimismo que el asilo se “entremezcla” con la cuestión de la extradición, enfatizándose la dimensión cívico-política del asilo. Ahora bien, al asilo y al refugio no es extraña la cuestión de la indivisibilidad y, por ello, no debe extrañar

que la Carta Social Europea (CSE) de 1961 (revisada en 1996) prevea explícitamente la protección de refugiados y apátridas.

Por su lado, la Unión Europea (UE) tampoco ha sido ajena a ese enfoque mixto, difuso y confuso entre generadora de asilo y suministradora de refugio, y así lo atestiguan episodios controvertidos como la adopción del *Convenio de 27 de septiembre de 1996 establecido sobre la base del artículo K.3 del TUE (Tratado de Maastricht) relativo a la extradición entre los Estados miembros*, en cuya negociación estuvo presente la polémica exclusión (a la luz de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de 1967, en combinación con las medidas de excepción previstas en el artículo 15 CEDH) del derecho de asilo por delitos relacionados con el terrorismo. Por otra parte, desde la perspectiva de la indivisibilidad, a título de ejemplo comprobamos la dimensión socio-económica en la Directiva sobre condiciones de acogida de 2004 y la vertiente cívico-política en la Directiva de procedimientos de 2005, o el entrecruzamiento de ambas facetas en la Directiva sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados de 2003.

Y, por supuesto, primero la CSCE y luego la OSCE, no han sido ajenas a la configuración de Europa como tierra de asilo, siquiera por la atención prestada a su inicial emergencia en el escenario de la política de bloques y a los conflictos todavía latentes en la actualidad.

Así pues, la identidad de Europa, de sus valores comunes, tanto de libertad e igualdad como de solidaridad, se verá tanto más consolidada cuanto más se reduzca, hasta su mínima expresión, su potencial generador de asilo para convertirse en exclusivo suministrador de refugio. Y ello no solo directamente como “Continente seguro”, o “Unión segura”, sino también indirectamente, para no favorecer operaciones indirectas de inseguridad, como ha sucedido con el controvertido Acuerdo entre la UE y Turquía de 18 de marzo de 2016.

Por lo demás, esa identidad europea debe verse no solo desde una óptica transnacional (unidad), sino igualmente en el plano nacional a todos los niveles, como proyección de esos valores comunes a escala estatal, regional y local. Así, el enfoque multinivel, más allá del eufemismo, debe erigirse en plataforma de protección al alza, de tal suerte que esa proyección europea irradie una fuerza superadora de los conflictos interterritoriales (por ejemplo, entre Estado y Comunidades Autónomas), alentadora del papel de las entidades locales e incentivadora de las tareas de las instancias no jurisdiccionales y de las organizaciones de la sociedad civil.

II. La contribución del Consejo de Europa

1. El CEDH y otros instrumentos cívico-políticos

Como se avanzó, si bien el CEDH o sus Protocolos no han reconocido expresamente el derecho de asilo y el derecho a no ser expulsado, semejante protección ha venido de la mano

de la jurisprudencia evolutiva del TEDH con apoyo, especialmente, en dos disposiciones convencionales, las relativas a la salvaguardia de la integridad (artículo 3 CEDH) y la defensa de la vida familiar (artículo 8 CEDH), constituyendo casos “estrella” en tal dirección la STEDH *Soering c. Reino Unido* de 7 julio de 1989 y la STEDH *Berrehab c. Países Bajos* de 21 de junio de 1988 (ya anticipada con la STEDH *Abdulaziz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido* de 28 de mayo de 1985, en donde se sostuvo que “*las medidas adoptadas en el campo de la inmigración pueden afectar al respeto de la vida familiar, garantizada por el artículo 8 CEDH*”), respectivamente.

Esa jurisprudencia pretoriana de finales de los ochenta del siglo pasado superaba la posición de la desaparecida Comisión Europea de Derechos Humanos, que en sus primeras décadas de funcionamiento declaraba inadmisibles *ratione materiae* las demandas formuladas por personas extranjeras amenazadas por órdenes de expulsión. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso *X c. RFA*, de 6 de octubre de 1962: el demandante, de nacionalidad egipcia, alegaba haber abandonado Egipto como disidente del régimen establecido por el presidente Nasser tras la caída de la monarquía. Después de haber vivido de 1951 a 1958 en Francia, se instaló en Alemania, en donde cometió algunos delitos de contrabando por los que cumplió pena de prisión. La *Administración de Orden Público* alemana ordenó su expulsión, frente a lo que aquel argumentaba que la atmósfera reinante en Egipto, su conocida religión armenia ortodoxa y sus actividades pro-israelitas, le harían correr un grave riesgo para su vida y su libertad en su país de origen¹.

En cualquier caso, además de ambas disposiciones convencionales (artículos 3 y 8), otras del tratado (como los artículos 5 y 13, sobre libertad y condiciones de detención y sobre derecho a un recurso efectivo, respectivamente) han mostrado un juego protector nada desdeñable en relación con la prohibición de las expulsiones colectivas establecida en el artículo 4 del Protocolo nº 4. La STEDH *Conka c. Bélgica* de 5 de febrero de 2002 (violación del artículo 4 del Protocolo nº 4, así como de los artículos 5.2, 5.4 y 13 CEDH) significó un gran avance en tal dirección: los demandantes (nacionales eslovacos de etnia gitana) habían denunciado las condiciones de su detención y expulsión hacia Eslovaquia; el TEDH determinó que el procedimiento de expulsión no había ofrecido garantías suficientes sobre la toma en consideración real y diferenciada de la situación individual de cada demandante, de tal forma que no se había dado cauce adecuado a sus demandas de asilo (el procedimiento de tramitación ni siquiera había concluido) y quedaron acreditados elementos referentes al carácter colectivo de su expulsión (instrucciones de las instancias políticas a la administración en tal sentido, comparecencia simultánea ante la policía, contenido idéntico de las órdenes de expulsión o difícil acceso a asistencia jurídica).

Esta jurisprudencia se ha venido consolidando en otros supuestos más recientes de expulsiones colectivas verificados en el contexto de la crisis humanitaria de los últimos años. Así,

¹ La Comisión había dictaminado en fecha 13 de abril de 1961 la inadmisibilidad en un asunto similar, *X c. Bélgica*, sobre la expulsión de un escritor húngaro reputado como un peligroso comunista. La Comisión justificó la inadmisibilidad basándose en que “*el derecho de residencia o de estancia de los extranjeros en el territorio de los Estados Contratantes no figura, como tal, entre los mencionados derechos y libertades convencionales*”.

en la STEDH [GS] *Hirsi Jamaa y otros c. Italia* de 23 de febrero de 2012, se concluyó la violación del artículo 4 del Protocolo nº 4 tras determinar por primera vez su aplicabilidad a un caso de expulsión de extranjeros hacia un Estado tercero efectuada fuera del territorio nacional: concretamente, se trataba de un grupo de migrantes (somalíes y eritreos) procedentes de Libia que habían sido interceptados en el mar por las autoridades italianas y luego devueltos a Libia a bordo de buques militares sin analizar cada situación individual; por otra parte, el riesgo de sufrir malos tratos al que habían quedado expuestos al ser devueltos a Libia y eventualmente repatriados a Somalia o Eritrea, llevó asimismo a la conclusión de violación de los artículos 3 y 13 CEDH.

Un asunto más reciente ha sido resuelto mediante la STEDH *Khlaifia y otros c. Italia* de 1 de septiembre de 2015², en donde se sustanciaron las condiciones de detención (primero en un centro de acogida de Lampedusa y después en buques amarrados en el puerto de Palermo) y posterior repatriación a Túnez, de inmigrantes irregulares que habían desembarcado en las costas italianas en 2011 en el marco de los acontecimientos relacionados con la “primavera árabe”. La conclusión fue de violación del artículo 4 del Protocolo nº 4, así como de los artículos 3, 5 y 13 CEDH, tanto por constituir una expulsión colectiva (a pesar de haber recibido órdenes individuales de devolución, el formato presentaba una redacción idéntica sin referencia a la situación personal y sin entrevista individual) como por las condiciones degradantes de acogida y la imposibilidad de ejercer un recurso efectiva y con carácter suspensivo.

Con anterioridad, la Corte de Estrasburgo se había pronunciado sobre expulsiones colectivas y dificultades de acceso a procedimientos de asilo u otros procedimientos para evitar el riesgo de atentado a derechos humanos que implicaban a dos de los países europeos que están sufriendo en mayor grado la presión migratoria derivada de la crisis humanitaria. En particular, la STEDH *Sharifi y otros c. Italia y Grecia* de 21 de octubre de 2014 se pronunció sobre la situación de treinta y dos nacionales afganos, dos sudaneses y uno eritreo, llegados clandestinamente a Italia procedentes de Grecia, y que alegaban haber sido devueltos a Grecia pese al temor de sufrir una devolución ulterior hacia sus respectivos países de origen con riesgo para su vida e integridad. La conclusión fue de violación por parte de Grecia del artículo 3 combinado con el artículo 13 CEDH por vedar el acceso al procedimiento de asilo y por los riesgos ligados a la expulsión hacia Afganistán (solo cuatro demandantes afganos mantuvieron sus demandas ante el TEDH), así como de violación por parte de Italia de esas dos mismas disposiciones y del artículo 4 del Protocolo nº 4 por provocar expulsiones colectivas e indiscriminadas desde el puerto de Ancona.

Con carácter añadido, en esa STEDH *Sharifi y otros c. Italia y Grecia* se recordó que la aplicación del sistema “Dublín” (*infra*), el cual apunta a determinar el Estado miembro de la UE responsable de examinar una solicitud de asilo presentada en un Estado miembro por un nacional de un país tercero, debe ser compatible con el CEDH, de tal manera que correspon-

2 El asunto fue remitido a la Gran Sala el 1 de febrero de 2016 a petición del gobierno italiano. El 22 de junio de 2016 tuvo lugar una audiencia pública ante la Gran Sala, tras cual ha quedado visto para sentencia.

de al Estado que procede a la expulsión la verificación del modo en que el país de destino aplica la legislación sobre asilo y evita que la persona afectada sea expulsada a su país de origen sin evaluar los riesgos que corre. En este sentido, dicha verificación no fue satisfactoria en el caso *Mohammed c. Austria* (STEDH de 6 de junio de 2013, violación del artículo 13 en conjunción con el artículo 3 CEDH, por el traslado forzoso de un nacional afgano desde Austria hacia Hungría en el marco de una solicitud de asilo en virtud del Reglamento Dublín³), o en el caso *Tarakhel c. Suiza* (STEDH [GS] de 4 de noviembre de 2014, violación del artículo 3 CEDH, en caso de devolución asimismo en virtud del Reglamento Dublín⁴, de una pareja de afganos con sus seis hijos de Suiza hacia Italia).

En la misma línea, en el marco de una demanda interestatal reciente, el TEDH [GS] (*Georgia c. Rusia I*, de 3 de julio de 2014) ha declarado que, si bien los Estados tienen el derecho soberano de establecer sus políticas de inmigración, las dificultades en la gestión de los flujos migratorios no pueden justificar que recurran a prácticas incompatibles con sus obligaciones convencionales. En el caso de autos, se censuró la práctica administrativa (avalada por las instancias judiciales) de las autoridades rusas relativa a la detención y expulsión colectiva de nacionales georgianos desde octubre de 2006, con violación del artículo 4 del Protocolo nº 4.

En comparación con los miles de demandas individuales, el carácter excepcional de ese recurso interestatal ante el TEDH, de alcance colectivo, se ve complementado por la acción de otros instrumentos y mecanismos de garantía del Consejo de Europa. En relación con la temática abordada, conviene mencionar tres, a saber, el Comité contra la Tortura, el Comisario Europeo para los Derechos Humanos y el Comité establecido por la Convención-marco de las minorías nacionales, que proporcionan elementos fácticos y recomendaciones apreciables para la resolución de los casos reseñados del TEDH o del CEDS.

2. La CSE y la protección socio-económica de los refugiados

Como punto de partida cabe observar que, a diferencia del CEDH, la CSE sí prevé la garantía explícita de los derechos de los refugiados. Concretamente, el Anexo a la CSE (que forma parte integrante de esta), al aludir al ámbito de aplicación con respecto a las personas protegidas, dispone en su apartado 2 que *“cada Parte concederá a los refugiados que respondan a la definición de la Convención de Ginebra, de 28 de julio de 1951, relativa al Estatuto de los Refugiados, y que residan legalmente en su territorio, el trato más favorable posible y, en cualquier caso, no menos favorable que el que dicha Parte se haya obligado a aplicar en vir-*

3 Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. Sustituido por el nuevo Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición) (aplicable desde el 1 de enero de 2014).

4 El Reglamento Dublín se aplica a Suiza en virtud del Acuerdo de Asociación de 26 de octubre de 2004 entre la Confederación Helvética y la Comunidad europea referente a los criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable del examen de una solicitud de asilo formulada en un Estado miembro o en Suiza.

tud de la Convención de 1951 y de cualesquiera otros acuerdos internacionales vigentes aplicables a esos refugiados”⁵.

Al hilo de dicha disposición, y en el contexto de la crisis de los refugiados, el CEDS ha elaborado una Observación Interpretativa⁶ en la que se condensan los principales aspectos de esa protección ligada al estatuto de refugiado bajo el ángulo de la CSE. A tal efecto, pone el acento en la complementariedad de los niveles de protección de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (CER) y de la CSE, para afirmar que ambas garantizan a los refugiados “*numerosos derechos sociales y económicos*” (apartado 13), debiendo recibir “*el mismo trato que los nacionales en materia de enseñanza elemental (artículo 22 CER), garantizada por el artículo 17.1 CSE y en materia de asistencia y socorro públicos (artículo 23 CER), previstos expresamente en el artículo 13 CSE (derecho a la asistencia social y médica) e implícitamente en el artículo 30 CSE (derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social)*” (apartado 14).

A continuación, en esa misma observación interpretativa se completa el elenco de equivalencia protectora de la CER y de la CSE sobre derechos sustanciales de carácter económico, social y cultural (apartados 15 a 17)⁷. Por otra parte, subraya que, de igual modo que “*los derechos previstos por la CER deben ser garantizados sin discriminación (artículo 3 CER)*”, la CSE contiene asimismo una cláusula antidiscriminatoria (Preámbulo de la CSE de 1961 y artículo E de la CSE revisada) y algunos de sus artículos también “*prohíben expresamente la discriminación en circunstancias específicas*” (apartado 18), como por ejemplo el artículo 1.2 CSE (en materia de empleo en general), el artículo 15 CSE (discapacidad), o el artículo 20 CSE (discriminación sexual en el empleo).

Adicionalmente, en el plano más estricto de las garantías procedimentales, el CEDS señala en su Observación Interpretativa (apartados 19, 20 y 21) que los refugiados disfrutaban del mismo trato que los nacionales en materia de tutela judicial efectiva (incluida la asistencia jurídica gratuita) y de recursos; que deben beneficiarse asimismo (tal como prevé el artículo 32 CER) de una protección frente a la expulsión en condiciones de igualdad con respecto a los

5 De manera análoga, en su apartado 3 establece que “*cada Parte concederá a los apátridas que respondan a la definición de la Convención de Nueva York, de 28 de septiembre de 1954, relativa al Estatuto de los Apátridas, y que residan legalmente en su territorio, el trato más favorable posible y, en cualquier caso, no menos favorable que el que dicha Parte se haya obligado a aplicar en virtud de dicho instrumento y de cualesquiera otros acuerdos internacionales vigentes aplicables a esos apátridas*”.

6 Elaborada durante su 280ª sesión, celebrada en Estrasburgo del 7 al 11 de septiembre de 2015.

7 Efectivamente, se observa que la legislación laboral y de seguridad social (artículo 24 CER) constituye el terreno en el que los dos instrumentos presentan mayor grado de correspondencia, especificando los siguientes artículos de la CSE que también reconocen un trato igualitario de los refugiados con respecto a los nacionales: artículo 2 (duración del trabajo, permisos pagados, horas extraordinarias); artículo 4 (remuneración); artículo 6 (ventajas ofrecidas por los convenios colectivos); artículo 7 (edad mínima para trabajar, derechos de los jóvenes en materia de empleo, aprendizaje); artículo 8 (derechos de las trabajadoras); artículo 10 (posibilidades de formación); artículo 11 (protección de la salud); artículo 12 (apartados 1, 2 y 3, sobre derecho a la seguridad social que cubre la salud, la enfermedad, el paro, la jubilación, los accidentes laborales o las enfermedades profesionales, las prestaciones familiares y de maternidad); artículo 16 (prestaciones familiares); artículo 19.7 (acceso a la justicia); artículo 23 (derechos de las personas mayores). Por otro lado, la CER garantiza el derecho al trato más favorable reconocido a los nacionales de un país extranjero en materia sindical (artículo 15 CER), garantizado asimismo por los artículos 5 y 19.4 CSE, o el derecho a ejercer una actividad profesional asalariada (artículo 17 CER), garantizado por los artículos 1 y 18 CSE. En fin, la CER garantiza el trato más favorable posible y, en todo caso, un trato no menos favorable que el dispensado en las mismas circunstancias a los extranjeros en general, en lo relativo al derecho a ejercer una profesión liberal (artículo 18 CER), previsto por los artículos 1 y 18 CSE; el derecho a la vivienda (artículo 21 CER), consagrado en los artículos 16 y 31 CSE, así como el derecho a proseguir sus estudios (artículo 22 CER), garantizado por los artículos 10 CSE (formación profesional) y 17 (enseñanza secundaria) CSE.

nacionales de otras Partes Contratantes de la CSE (artículo 19.8); y que, en el supuesto de establecerse diferencias de trato que restrinjan el estatuto de los refugiados, dichas restricciones deben estar descritas claramente y respetar los principios previstos en el artículo 31 CSE de 1961 (artículo G CSE revisada de 1996)⁸.

En realidad, esa observación interpretativa toma como punto de partida los valores europeos comunes que inspiran asimismo la CSE⁹ en clave de universalidad, indivisibilidad e interdependencia¹⁰, para seguidamente aludir al acervo ya elaborado en el marco del sistema de informes y del procedimiento de reclamaciones colectivas, subrayando el potencial de ambos mecanismos de protección.

Así pues, para completar este epígrafe conviene aludir a varios casos fundamentales que han nutrido la jurisprudencia del CEDS en el ámbito del procedimiento judicial de reclamaciones colectivas. En este punto, cobra especial relieve la decisión de fondo de 22 de junio de 2010 de resolución de la Reclamación nº 52/2008 (*Centre on Housing Rights and Evictions -COHRE- c. Croacia*). En la reclamación se denunciaba una violación del artículo 16 (protección de la familia) a la luz de la cláusula de no discriminación contenida en el Preámbulo de la CSE de 1961 (la ratificada por Croacia), por cuanto la población de etnia serbia, desplazada durante la guerra en la antigua Yugoslavia, habría sido víctima de un trato discriminatorio consistente en que dichas familias no habrían podido recuperar las viviendas que ocupaban antes del conflicto ni tampoco beneficiarse de una compensación económica por la pérdida de sus viviendas.

Tras delimitar su competencia *ratione temporis*¹¹, el CEDS acomete el fondo de asunto concluyendo que se ha producido una vulneración del artículo 16 de la Carta en razón del largo plazo empleado por las autoridades croatas para hacer efectivos los programas de ayuda a la vivienda desde que se pusieron en marcha en 2003, lo que ha provocado que las familias desplazadas que expresaron su deseo de retornar a Croacia y solicitaron dichas ayudas sin obtener una respuesta dentro de un plazo razonable no hayan podido acceder y disfrutar de una garantía de mantenimiento al lugar de retorno. Con carácter adicional, esa violación del artículo 16 se habría visto acompañada de discriminación, al no haber tenido en cuenta la especial vulnerabilidad de las numerosas familias desplazadas de minoría serbia, como consecuencia de su origen étnico.

8 En el apartado 1 de ambos preceptos se esas restricciones debe ser "las establecidas por la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para garantizar el respeto de los derechos y libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres", y "no podrán ser aplicadas con una finalidad distinta de aquella para la que han sido previstas".

9 Así, el CEDS empieza enfatizando en la Observación Interpretativa "la necesidad urgente e incondicional de tratar con solidaridad y dignidad a los hombres, mujeres y niños que llegan a territorio europeo", pues "su integración efectiva en las sociedades europeas de acogida constituye el mejor medio de asegurar su seguridad y su bienestar" (apartado 1). Con tal premisa, el CEDS considera que "las obligaciones suscritas por los Estados Partes en virtud de la CSE son apropiadas para promover y establecer sólidamente la pronta integración social de los refugiados en la sociedad de acogida" y recuerda que esas obligaciones "exigen una respuesta a las necesidades específicas de los refugiados, especialmente la oferta de cursos de aprendizaje de la lengua del país de acogida, el reconocimiento de sus cualificaciones, la aplicación liberal del derecho a la reagrupación familiar, y el reconocimiento efectivo del derecho a ejercer una actividad lucrativa y de contribuir, así, a la vida económica del Estado de acogida" (apartado 2).

10 El CEDS recuerda que no solamente el respeto de los derechos civiles de las personas afectados, sino que "la integración social y económica del individuo constituye un componente fundamental del derecho a desarrollar una vida conforme a la dignidad humana" (apartado 3).

11 Sobre este punto, el CEDS decide no pronunciarse sobre la anulación de los derechos de ocupación en lo que afecta a esa minoría serbia, por cuanto tales hechos se habrían producido a mediados de los años noventa del siglo pasado, es decir, con anterioridad a la entrada en vigor de la Carta Social para Croacia (que la ratificó el 26 de febrero de 2003). En este aspecto, el CEDS sigue el enfoque adoptado por la Gran Sala del TEDH, entre otros, en la sentencia dictada el 8 de marzo de 2006 en el caso *Blecic contra Croacia* (demanda nº 59532/00).

Un segundo caso de gran impacto fue resuelto mediante la decisión de fondo de 23 de octubre de 2012 sobre la Reclamación nº 69/2011 (*Defence of Children International -DCI- c. Bélgica*), en la que se declaró la violación de varias disposiciones de la CSE revisada (artículos 7.10, 11.1 y 3, y 17.1) a causa de la situación de desamparo de los menores extranjeros en situación irregular, acompañados o no y demandantes de asilo (tanto en el plano de la salud como de su asistencia social y médica). Una cuestión procedimental interesante radica en que la sustanciación de esa Reclamación nº 69 contó con las primeras contribuciones derivadas de la posibilidad de actuar en calidad de “amicus curiae” prevista en el Reglamento del CEDS (artículo 32A), concretamente por ACNUR y por la organización no gubernamental PICUM (*Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants*). En todo caso, en cuanto al fondo, con la decisión sobre la Reclamación nº 69 se venía a reafirmar la línea jurisprudencial abierta y corroborada en dos decisiones precedentes sobre menores extranjeros en situación irregular en materia de asistencia médica (decisión de fondo de 8 de septiembre de 2004 sobre la Reclamación nº 14/2003, *Federación internacional de ligas de derechos humanos c. Francia*) o de alojamiento (decisión de fondo de 20 de octubre de 2009 sobre la Reclamación nº 47/2008, *DCI c. Países Bajos*); línea extendida posteriormente a adultos extranjeros en situación irregular (decisión de fondo de 1 de julio de 2014 sobre la Reclamación nº 90/2013, *Confederación de Iglesias Europeas c. Países Bajos*, y decisión de fondo de 2 de julio de 2014 sobre la Reclamación nº 86/2012, *FEANTSA c. Países Bajos*).

Por último, es menester aludir a dos casos que, si bien no se ocuparon de la situación de refugiados, sí abordaron otros supuestos afines de gran vulnerabilidad, habiendo decidido el CEDS en ambos utilizar el procedimiento preferente y sumario previsto en el artículo 26 de su Reglamento. El primero tiene que ver con la decisión de fondo de 25 de junio de 2010 sobre la Reclamación nº 58/2009 (*COHRE c. Italia*), que se hizo eco de las denuncias formuladas por la organización reclamante, en donde se reprochaba a las autoridades italianas que la legislación de emergencia adoptada para hacer frente a la situación de las personas gitanas (población romaní y sinti) habría sometido a estas a un discurso racista y xenófobo, así como a campañas ilegales de expulsiones de los campamentos y del territorio italiano, con vulneración de los artículos 16 (protección social, jurídica y económica de la familia), 19 (protección y asistencia de los trabajadores migrantes y sus familias), 30 (protección contra la pobreza y la exclusión social) y 31 (derecho a la vivienda), invocados autónomamente y en conexión con la cláusula de no discriminación del artículo E de la Carta revisada. El CEDS declaró asimismo que Italia había utilizado las “medidas de seguridad” como dispositivo normativo discriminatorio tendente a expulsar colectivamente a personas de etnia gitana (se cita en apoyo la STEDH *Conka c. Bélgica*, de 5 de febrero de 2002), incluso a muchas de ellas que reunían las condiciones para ostentar la nacionalidad italiana por no poder demostrarla a causa de la *guetización* y las consiguientes trabas administrativas en el acceso a la documentación de identidad.

En el segundo supuesto (decisión de fondo de 28 de junio de 2011, de resolución de la Reclamación nº 63/2010, *COHRE c. Francia*), sobre el desmantelamiento de campamentos gitanos (de origen búlgaro y rumano) en Francia en el verano de 2010, el CEDS concluyó que

hubo una violación del art. E (no discriminación) combinada con el artículo 31.2 (prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación) y con el artículo 19.8 CSE revisada de 1996 (garantías relativas a la expulsión de los trabajadores migrantes y sus familias). En síntesis, el CEDS no aceptó la argumentación del Gobierno francés según la cual las expulsiones de personas gitanas procedentes de Bulgaria y Rumanía no habrían sido colectivas, sino tras un examen individualizado caso por caso mediante un procedimiento de retorno voluntario.

Para alcanzar dicha conclusión, en el apartado 66 de su decisión concretaba el CEDS: primeramente, todas las expulsiones controvertidas en el verano de 2010 de las que se hicieron eco los medios de comunicación y fueron incluidas en sus informes por diversas organizaciones no gubernamentales afectaban a personas de etnia gitana, sin que el Gobierno hubiera podido aportar un solo caso que demostrara lo contrario; en segundo término, el carácter colectivo de dichas expulsiones quedaba acreditado por el gran número de personas afectadas sin haberse procedido por las autoridades francesas a una examen individualizado de cada persona, lo que quedaba ilustrado en el expediente con numerosos impresos de “órdenes de abandonar el territorio francés” (“ordres de quitter le territoire français”) que consistían en formularios de contenido idéntico y estereotipado (salvo los nombres y las fechas de nacimiento escritas a mano) sin añadir otros datos referentes a la situación individual o la duración de la presencia de cada persona en Francia; y, en tercer lugar, aunque las cifras exactas sobre el número de expulsiones de personas gitanas de origen búlgaro y rumano pudiere prestarse a controversia, resultaba incontestable que la cifra de retornos de dichas personas hacia su país de origen aumentó considerablemente durante el verano de 2010¹².

III. La aportación de la Unión Europea

1. Las primeras asimetrías

La ausencia de un enfoque común y coordinado de la situación de los refugiados por parte de los socios comunitarios se ha venido acusando desde los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Una ilustración en tal sentido viene suministrada por la *Declaración (64/305/CEE) de 25 de marzo de 1964 de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la CEE, reunidos en el seno del Consejo, con respecto a los refugiados*¹³. En la Declaración, en la que se recuerda que en esa reunión del Consejo celebrada en Bruselas el 25 de marzo de 1964 se adoptó el Reglamento relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad y la Directiva relativa a la supresión de restricciones al

¹² Y cerró su argumentación el Comité: de un lado, no aceptando el carácter voluntario de los retornos basado en supuestas circunstancias humanitarias, sino que esos retornos habrían disfrazado realmente expulsiones colectivas forzadas, tanto por la dinámica del desmantelamiento de campos gitanos acompañada por la consecuencia ineludible de la expulsión del territorio nacional, como por el hecho de aceptar una ayuda financiera (300 € por adulto y 100 € por niño) que revelaría una situación precaria “en la que la ausencia de libertad económica comporta un peligro para el disfrute efectivo de la libertad política de movimientos” (apartado 73), lo que en última instancia revelaría una inaceptable renuncia de derechos fundamentales; y, de otro lado, “el Gobierno no ha demostrado que habría habido una colaboración real con las autoridades rumanas o búlgaras con el fin de gestionar esas repatriaciones” (apartado 76).

¹³ DO n° 78 de 22 de mayo de 1964, p. 1.225/64.

desplazamiento y a la residencia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad¹⁴, se puntualiza explícitamente que se trata de una “declaración de intención”, con el siguiente tenor: “*la entrada en sus territorios de los refugiados reconocidos como tales por el Convenio de 1951 y establecidos en el territorio de otro Estado miembro de la Comunidad, para ejercer allí una actividad asalariada, deberá ser examinada con un interés particular principalmente para otorgar a estos refugiados en sus territorios un trato tan favorable como sea posible*”.

En la Declaración, por lo demás, se dice tomar en consideración las recomendaciones del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas y del Parlamento Europeo (formuladas en sesión de enero y de marzo de 1963, respectivamente) tendentes a asimilar los refugiados a los nacionales de los Estados miembros de la entonces CEE en lo referente a la libre circulación de trabajadores; no obstante, el Consejo señala en su Declaración que “*la situación de los refugiados no podrá ser regulada en el marco de los artículos 48 y 49 del Tratado constitutivo de la CEE*”, pese a lo cual dicen los gobiernos comunitarios a la sazón sentirse “*preocupados por tener en cuenta la especial situación de los refugiados según el espíritu de los instrumentos internacionales en vigor, teniendo en cuenta igualmente los deseos manifestados por el Comité Ejecutivo del programa del ACNUR, con ocasión de su reciente sesión celebrada en Ginebra el 30 de septiembre y 9 de octubre de 1963*”.

Las asimetrías se confirmaron con el primer desarrollo importante del “acervo de Schengen” (el Convenio de Aplicación de 19 de junio de 1990) y con el incipiente “sistema de Dublín” (el Convenio de Dublín de 15 de junio de 1990) en materia de determinación del Estado responsable de una solicitud de asilo presentada ante un Estado miembro de las Comunidades, basada en la idea de la cooperación intergubernamental inspirada en la “Europa a varias velocidades”. Si el reciente Acuerdo entre Turquía y la UE de 18 de marzo de 2016 ha suscitado una gran controversia (*infra*), no menos polémica generó esa cooperación asimétrica, duramente criticada en aquel momento por el Parlamento Europeo (PE)¹⁵.

Esas asimetrías se mantuvieron tras el Tratado de Maastricht de 1992 y el nuevo Título VI del TUE referente a la Justicia y los Ámbitos de Interior (JAI), conocido como “tercer pilar”, en donde la política de asilo se consideró como una cuestión “de interés común” para los Estados miembros” (artículo K.1, punto 1) aparejada a un complejo objetivo armonizador que se manifestaba a través de novedosos actos no vinculantes como la *Posición Común de 4 de marzo de 1996 definida por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 TUE relativa a la aplicación armonizada de la definición del término “refugiado” conforme al artículo 1 del Convenio de Ginebra*¹⁶.

¹⁴ DO nº 62 de 17 de abril de 1964, p. 965/64 y 981/64.

¹⁵ Concretamente, la Eurocámara, en su *Informe sobre los derechos humanos en el mundo y la política de la Comunidad correspondiente al período 1991-1992* (Resolución A-30025/92 adoptada el 3 de marzo de 1993) “*lamenta el hecho de que algunos Estados miembros hayan empezado a reducir la protección legal y la seguridad social de las personas que buscan asilo, (...) deplora que estas medidas no contengan garantías relativas a la protección de los derechos fundamentales, en particular para aquellos que buscan asilo*”. Y añade a renglón seguido, que “*lamenta el carácter intergubernamental [se refería precisamente al Convenio de Aplicación de Schengen de 19 de junio de 1990 y al Convenio de Dublín de 15 de junio de 1990] de las medidas iniciales tomadas para armonizar el estatuto de los nacionales de terceros Estados en la Comunidad. (...) desea llamar la atención sobre el peligro de que Europa se convierta en una fortaleza si los nacionales no comunitarios son discriminados, en contra de los principios en los que se basa el orden comunitario*”.

¹⁶ Posición Común 96/196/JAI, DO nº L 63/2, de 13 de marzo de 1996. En dicho acto se deja claro que se aprueban “orientaciones” para

Como telón de fondo, igual que sucede con el mencionado Acuerdo entre Turquía y la UE de 18 de marzo de 2016, cabe hallar un problema de reparto de cargas socio-económicas. Por tal motivo, con la misma filosofía que la citada Posición Común de 1996, no extraña la adopción complementaria de la *Acción Común de 22 de julio de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 TUE con vistas a la financiación de proyectos específicos en favor de los solicitantes de asilo y de los refugiados*¹⁷. Dicho acto fija como objetivo (artículo 1) “mejorar las condiciones de admisión de dichas personas y fomentar la responsabilidad compartida entre los Estados miembros”, instando a emprender durante el año 1997, “con carácter experimental” ese tipo de proyectos, destinados a aplicar los tres siguientes Resoluciones del Consejo: la de 20 de junio de 1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo; la de 25 de septiembre de 1995 sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas; y la de 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados nacionales de terceros países.

2. La progresiva reducción de las asimetrías

Las asimetrías reseñadas quedaron en buena medida atemperadas con el tránsito del método de cooperación hacia la integración, tras el Tratado de Ámsterdam de 1997 (en vigor desde el 1 de mayo de 1999), comunitariizándose un parte significativa del antiguo tercer pilar del Tratado de Maastricht e incorporándose parte del acervo de Schengen¹⁸. En ese nuevo marco, se impulsó el nuevo “sistema europeo común de asilo” contemplado en la trigésima de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999).

Como parte de la conocida como “primera fase” de ese nuevo sistema se adoptó una serie importante de normas comunitarias, como la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros; la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados; la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida; y la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre,

que “se inspiren” en ellas “los órganos administrativos competentes para el reconocimiento de la condición de refugiado, sin perjuicio de la jurisprudencia de los Estados miembros en materia de asilo y de sus normas constitucionales reguladoras de dicha materia”; y “se adopta dentro de los límites de los poderes constitucionales de los Gobiernos de los Estados miembros; no vincula a los órganos legislativos y no afecta a las decisiones de las autoridades judiciales de los Estados miembros”.

17 Acción Común 97/478/JAI, DO nº L 205/5, de 31 de julio de 1997. Véase asimismo, como actos adoptados en aplicación del Título VI del TUE (según el Tratado de Maastricht), la Acción Común 98/305/JAI de 27 de abril de 1998 para proyectos específicos a emprender en 1998 (DO nº L 138/8, de 9 de mayo de 1998), o la Acción Común 1999/290/JAI de 26 de abril de 1999 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 TUE por la que se establecen proyectos y medidas de ayuda para la acogida y repatriación voluntaria de refugiados, personas desplazadas y que buscan asilo, incluida ayuda de emergencia a las personas que han huido como consecuencia de los recientes acontecimientos de Kosovo (DO nº L 114/2, de 1 de mayo de 1999).

18 Así, mediante el Tratado de Ámsterdam, el TCE incluyó en su parte tercera (*Políticas de la Comunidad*) un capítulo IV sobre visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas (artículos 61-69). En conexión con ello, una de las modificaciones operadas en el TUE fue el *Protocolo anejo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea*.

sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. En ese mismo contexto, el asimétrico régimen de Dublín establecido mediante el Convenio de 1990 fue sustituido por una norma comunitaria extensible a todos los países miembros, esto es, el Reglamento Dublín II de 2003¹⁹.

Con posterioridad, la progresiva reducción de esas asimetrías ha pretendido mejorarse mediante un nuevo paquete legislativo de asilo aprobado tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 2007 (vigente desde el 1 de diciembre de 2009), pudiendo mencionarse: la *Directiva sobre procedimientos de asilo revisada*²⁰, que pretende dotar de mayor celeridad a las decisiones sobre asilo y atender a los solicitantes con necesidad especiales y menores no acompañados y víctimas de tortura; la *Directiva sobre condiciones de acogida revisada*²¹, que apunta a garantizar condiciones materiales humanitarias (por ejemplo, alojamiento) para que las medidas de detención solo se apliquen como último recurso; la *Directiva sobre requisitos revisada*²², que aclara los motivos que pueden dar lugar a la protección internacional y las medidas de integración. Además, el “sistema de Dublín” se ve modificado por el *Reglamento Dublín III de 2013*²³, que introduce un sistema de detección precoz de problemas en los sistemas nacionales de asilo o acogida, así como por el *Reglamento Eurodac revisado*²⁴, que proporciona a las fuerzas y cuerpos de seguridad acceso a la base de datos informatizada de datos dactiloscópicos o huellas dactilares de solicitantes de asilo en circunstancias limitadas para luchar contra los delitos más graves.

Desde luego, una armonización del asilo y del refugio totalmente optimizada ha seguido siendo sumamente compleja, por lo que incluso ese paquete de asilo y el sistema de Dublín han precisado de la interpretación del TJUE, ya sea para evitar contenciosos con el TEDH, ya sea igualmente por coherencia con la CDFUE tras su vigencia desde diciembre de 2009 de la mano del Tratado de Lisboa.

19 Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

20 Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015); sustituye a la anterior Directiva 2005/85/CE.

21 Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015); reemplaza a la anterior Directiva 2003/9/CE.

22 Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición) (aplicable desde el 21 de diciembre de 2013); sustituye a la precedente Directiva 2004/83/CE.

23 Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición) (aplicable desde el 1 de enero de 2014).

24 Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) (aplicable desde el 20 de julio de 2015). Reemplaza al precedente Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.

De lo primero constituye buen exponente la STJUE de 21 de diciembre de 2011 (asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department y M. E., A. S. M., M. T., K. P., E. H. c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*), en donde se declaró que el Derecho de la UE “se opone a la aplicación de una presunción irrefutable según la cual el Estado miembro que el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 343/2003 designa como responsable, respeta los derechos fundamentales de la Unión Europea”, de tal manera que artículo 4 CDFUE (prohibición de torturas y penas o tratos inhumanos o degradantes) “debe interpretarse en el sentido de que incumbe a los Estados miembros, incluidos los órganos jurisdiccionales nacionales, no trasladar a un solicitante de asilo al «Estado miembro responsable» en el sentido del Reglamento nº 343/2003 cuando no puedan ignorar que las deficiencias sistemáticas del procedimiento de asilo y de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en ese Estado miembro constituyen motivos serios y acreditados para creer que el solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes en el sentido de aquella disposición”. Por fortuna, el TJUE²⁵ adoptó en este pronunciamiento una posición similar a la previamente fijada por la STEDH [GS] *M.S.S. c. Bélgica y Grecia* de 21 de enero de 2011, en donde se declaró la violación combinada de los artículos 3 y 13 CEDH tanto en relación con Bélgica (en razón de la ausencia de recurso efectivo contra la orden de expulsión hacia Grecia del demandante²⁶) como con respecto a Grecia (por las carencias del procedimiento de asilo y el riesgo de ser expulsado directa o indirectamente hacia su país de origen sin examen serio de su solicitud y sin acceso a un recurso efectivo)²⁷.

En cuanto a lo segundo, basta ilustrarlo con tan solo efectuar un somero repaso a algunas de las sentencias más relevantes dictadas por el Tribunal de Luxemburgo en el presente año 2016. Entre ellas, en la STJUE de 15 de febrero de 2016 (asunto C-601/15 PPU, *J.N. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*) se concluyó que el internamiento de solicitantes de asilo a tenor de la Directiva 2013/33/UE de condiciones de acogida, no revelaba elementos contradictorios con el derecho a la libertad y a la seguridad del artículo 6 CDFUE ni con el principio de proporcionalidad y los estándares del CEDH (artículo 52, apartados 1 y 3 CDFUE). Por otro lado, en la STJUE de 1 de marzo de 2016 (asuntos acumulados C-443/14, *Ibrahim Alo*, y C-444/14, *Amira Oosso*) se concluyó, a la luz de la Directiva sobre requisitos revisada (Directiva 2011/95/UE) que no cabía imponer una obligación de residencia en un área limitada a dos beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria (nacionales sirios desplazados a Alemania) para que sigan percibiendo determinadas prestaciones sociales si la normativa nacional aplicable no contempla la imposición de tal medida a los refugiados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el Estado miembro de que se trate por razones que no sean de Derecho internacional, humanitarias o políticas o a los nacionales de dicho Estado miembro que perciban tales prestaciones;

²⁵ Véanse, especialmente, apartados 88 a 91 de la STJUE.

²⁶ El demandante era un nacional afgano que había entrado en el territorio de la UE a través de Grecia y después había llegado a Bélgica, en donde había solicitado asilo; Bélgica había pedido a Grecia que se hiciera cargo de la solicitud en virtud del Reglamento Dublín II.

²⁷ Por añadidura, con respecto a Grecia, y a tenor del artículo 46 CEDH (fuerza obligatoria y ejecución de sentencias), el TEDH requirió a dicho país para que, sin demora, procediera a un examen sobre el fondo de la solicitud de asilo del demandante con arreglo a las exigencias del CEDH y, mientras tanto, no operara la expulsión.

no cabía, por tanto, semejante diferenciación, ni siquiera en aras del reparto equilibrado de las cargas presupuestarias entre las colectividades administrativas. En fin, en dos SSTJUE de 7 de junio de 2016 (asunto C-63/15, *Mehrdad Ghezelbash*, y asunto C-155/15, *George Karim*), se suscitaron cuestiones relativas a la posibilidad de impugnación por parte de solicitantes de asilo de la decisión de traslado de un país miembro a otro hasta que se verifique la interpretación correcta del criterio de responsabilidad establecido en el Reglamento Dublín III [Reglamento (UE) n° 604/2013].

Aun con todo, la reducción de las asimetrías en el plano normativo y la ulterior intervención interpretativa del TJUE no conjura todos los posibles riesgos de divergencias. Pongamos por caso, como parte asimismo del acervo de Schengen, la sustitución del mencionado Convenio K.3 de extradición entre Estados miembros de 27 de noviembre de 1996 por la *Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados* (“euroorden”). Como es sabido, además de perseguir la elusión de conflictos con el TEDH (más allá de la “doctrina Bosphorus” –presunción de compatibilidad entre el CEDH y el Derecho de la UE²⁸), el TJUE²⁹ se ha visto enfrentado en este terreno a la necesidad de evitar contradicciones con las jurisdicciones constitucionales de los Estados miembros³⁰: a este último respecto, curiosamente vislumbrando la búsqueda de la posición más restrictiva del TJUE, cabe citar la primera cuestión prejudicial del TC español, sometida mediante Auto del pleno de 9 de junio de 2011, y que dio lugar a la sentencia del TJUE *Mellon*³¹, asumida sin más por el TC español³².

3. El retorno, de facto, a las asimetrías

Las insuficiencias de la política común de asilo y de los más recientes instrumentos normativos en los que dicha política se ha plasmado, han quedado puestas de manifiesto en el escenario de la llamada “crisis de los refugiados” de los últimos años. El exponente más vergonzoso de ello, en clave de retroceso en los valores comunes europeos, es el Acuerdo entre Turquía y la UE de 18 de marzo de 2016, oficialmente denominado *Declaración*. En ese compromiso, ambas partes expresan su intención de “*frustrar el modelo de actividad de los traficantes y ofrecer a los migrantes una alternativa a arriesgar sus vidas*”, así como su decisión de “*poner término a la migración irregular desde Turquía a la UE*”, acordando las siguientes líneas de actuación:

28 STEDH [GS] *Bosphorus Hava Yönlari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlanda* de 30 de junio de 2005.

29 STJUE (Gran Sala) de 3 de mayo de 2007 (asunto C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW y Leden van de Ministerraad*), mediante la que se pronuncia directamente y avala la *Decisión marco 2002/584/JAI relativa a la euroorden*.

30 Verbigracia, Sentencia de 18 de julio de 2005 del Tribunal Constitucional federal alemán (declaró la nulidad de la Ley alemana de 21 de julio de 2004 que incorporaba la euroorden). En el caso de España no se había puesto en entredicho como tal la ley de incorporación de la euroorden (Ley Orgánica 3/2003, de 14 de marzo), pero sí aspectos concretos relacionados con los derechos de defensa (entre otras, STC 177/2006, de 5 de junio).

31 STJUE de 26 de febrero de 2013 (asunto C-399/11, *Melloni*).

32 STC 26/2014, de 13 de febrero de 2014.

1. Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía, corriendo los gastos de las operaciones de retorno a cargo de la UE (se previeron dos desembolsos de 3.000 millones de euros del Mecanismo para los refugiados).
2. Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas.
3. Turquía tomará todas las medidas necesarias para evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración ilegal desde Turquía a la UE y cooperará a tal efecto con los Estados vecinos, así como con la UE.
4. En cuanto esté cesando el paso irregular entre Turquía y la UE, o al menos se haya reducido de manera sustancial y duradera, se pondrá en marcha un régimen voluntario de admisión humanitaria.
5. Se acelerará con respecto a todos los Estados miembros participantes el cumplimiento de la hoja de ruta de liberalización de visados con vistas a suprimir los requisitos de visado para los ciudadanos turcos a más tardar al final de junio de 2016, siempre que se hayan satisfecho todos los criterios de referencia.
6. La UE, en estrecha cooperación con Turquía, acelerará más el desembolso de los 3.000 millones de euros inicialmente asignados en virtud del Mecanismo para los refugiados en Turquía y garantizará la financiación de más proyectos destinados a personas bajo protección temporal que se determinarán gracias a la pronta información que proporcione Turquía antes del final de marzo. Y la UE movilizará una financiación adicional para el Mecanismo por un importe de 3.000 millones de euros adicionales hasta el final de 2018.
7. La UE y Turquía acogen favorablemente los trabajos en curso relativos al perfeccionamiento de la Unión Aduanera.
8. La UE y Turquía vuelven a confirmar su compromiso de revigorizar el proceso de adhesión, según se indicó en su declaración conjunta de 29 de noviembre de 2015.
9. La UE y sus Estados miembros colaborarán con Turquía en toda común empresa destinada a mejorar las condiciones humanitarias en el interior de Siria, en particular en determinadas zonas próximas a la frontera con Turquía, lo que permitiría a la población local y a los refugiados vivir en zonas que sean más seguras.

Pues bien, en cuanto al *continente*, se ha criticado que dicha “Declaración”, pretendidamente política, recogería realmente un Tratado internacional que no ha respetado los cauces previstos por los artículos 216 y siguientes del TFUE, por cuanto al acordarlo los Jefes de Estado y

de Gobierno en el seno del Consejo de Europeo se ha eludido la vía negociadora y aprobatoria que recae según dichas disposiciones en la Comisión y el Consejo, además del dictamen conforme o consentimiento del PE cuando tenga (como es el caso) “repercusiones presupuestarias importantes para la UE” [artículo 218.6.a.iv) TFUE]³³; y, sobre todo, se ha sustraído al previo dictamen vinculante del TJUE, además de dificultar ante este el control posterior. En efecto, aunque se haya mantenido que sería posible recurrir ese Acuerdo Turquía-UE ante el TJUE directamente mediante un recurso de anulación e indirectamente por medio del planteamiento de una cuestión prejudicial, lo bien cierto es que en la práctica es difícil vislumbrar una postura crítica o reticente del Tribunal de Luxemburgo ante este tipo de actos de compleja naturaleza jurídica “anticrisis (humanitaria)”, lo mismo que se ha mostrado circunspecto a la hora de evaluar normativa interna “anticrisis (económica)” impulsada por la Troika³⁴.

Esa reticencia o esa circunspección se habrían verificado mediante la STJUE de 17 de marzo de 2016 (asunto C-695/15 PPU, *Mirza*)³⁵, a tenor de la cual el Reglamento Dublín III permite a los Estados miembros enviar a un solicitante de protección internacional a un país tercero seguro, con independencia de que se trate del Estado miembro responsable de la tramitación de la solicitud o de otro Estado miembro. Además, un Estado miembro puede ejercer este derecho también después de haber reconocido la responsabilidad que le incumbe en el marco del procedimiento de readmisión en virtud de dicho Reglamento. Este pronunciamiento habría sido interpretado como un espaldarazo al Acuerdo Turquía-UE allanando el camino a este en la víspera de su conclusión.

En estas coordenadas, y abordando el *contenido*, resultará difícil una descalificación general de ese Pacto Turquía-UE aduciendo que el primero no es un “país seguro” (a pesar de la conocida “excepción turca” que prioriza el derecho de asilo de los europeos, lo que explica la no ratificación del Protocolo de Nueva York de 1967), máxime cuando formalmente se declara, de un lado, en el punto 1 que las operaciones de retorno se aplicarán “*en plena con-*

33 El 30 de junio de 2016, la Comisión Europea emitió un comunicado de prensa sobre el “*Proyecto de presupuesto de la UE para 2017: la Comisión propone un presupuesto centrado en algunas prioridades: crecimiento, empleo y una respuesta sólida a la crisis de los refugiados*”. En él se destaca que dicho presupuesto se eleva a 134.900 millones de euros en créditos de pagos que se centra en las dos principales prioridades políticas para Europa: apoyar la recuperación en curso de la economía europea y hacer frente a los retos de seguridad y humanitarios en los países de nuestra vecindad. Según la Comisión, se destinarán más fondos a inversiones en crecimiento, empleo y competitividad en la Unión Europea y a dotarse de los recursos necesarios para proteger las fronteras exteriores de la EU, reforzar la seguridad dentro y fuera de la Unión, dar apoyo a la recepción e integración de los refugiados y atajar las causas profundas de la migración en los países de origen y de tránsito.

34 Véase, verbigracia, la STJUE de 5 de febrero de 2015 (asunto C-117/14, *Nisttahuz Poclava*), en la que la Corte de Luxemburgo se declara incompetente para responder a las cuestiones planteadas con carácter prejudicial por el Juzgado de lo Social nº 23 de Madrid, señaladamente que el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a emprendedores infringiría el Derecho de la UE (entre ellos, el artículo 30 CDFUE) en conexión con la CSE.

35 El Sr. Shiraz Baig Mirza, nacional paquistaní, entró ilegalmente en territorio húngaro procedente de Serbia en agosto de 2015. El 7 de agosto de 2015 presentó una primera solicitud de protección internacional en Hungría. Durante el procedimiento, el Sr. Mirza abandonó el lugar de residencia que le habían asignado las autoridades húngaras. Mediante resolución de 9 de octubre de 2015, las referidas autoridades suspendieron el examen de la solicitud por considerar que el solicitante la había retirado implícitamente. El Sr. Mirza fue arrestado posteriormente en la República Checa cuando trataba de llegar a Austria. Las autoridades checas solicitaron a Hungría que readmitiese al interesado, a lo que Hungría accedió. El Sr. Mirza presentó entonces una segunda solicitud de protección internacional en Hungría. El 19 de noviembre de 2015, las autoridades húngaras declararon inadmisibles esta solicitud, sin examinarla en cuanto al fondo, estimando que Serbia debía calificarse de país tercero seguro en el caso del solicitante. El Sr. Mirza interpuso recurso contra dicha resolución ante el Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Debrecen, Hungría). Dicho órgano jurisdiccional pregunta al Tribunal de Justicia si el Sr. Mirza puede ser enviado a un país tercero seguro pese a que las autoridades checas parecen no haber sido informadas de la normativa y de la práctica húngaras consistentes en trasladar a países terceros seguros a los solicitantes de protección internacional. Al estar sometido actualmente el Sr. Mirza a una medida de internamiento, este asunto se ha tramitado por el procedimiento prejudicial de urgencia previsto en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

formidad con el Derecho internacional y de la UE, descartándose así todo tipo de expulsión colectiva. (...) Los migrantes que lleguen a las islas griegas serán debidamente registrados y las autoridades griegas tramitarán toda solicitud de asilo individualmente, de acuerdo con la Directiva sobre procedimientos de asilo, en cooperación con el ACNUR"; y, de otro lado, en el punto 8 se reafirma la futura adhesión de Turquía a la UE, para lo cual se exigen condiciones de democracia y de respeto de derechos humanos que no comulgarían con la calificación de país "no seguro". Por consiguiente, y aunque se apele al respeto del Derecho internacional de los derechos humanos y al juego de las ficciones (al que también hemos acudido en ámbitos afines en Derecho español, por ejemplo en materia de internamiento de extranjeros en la Ley de extranjería de 1985 y de traslado identificativo o retención en la Ley de seguridad ciudadana de 1992³⁶) descartando formalmente que se produzcan expulsiones colectivas, el reproche al Acuerdo Turquía-UE parece que vendrá más de la mano de casos individuales sustanciados ante el TEDH tras el agotamiento de los recursos nacionales, al albur de precedentes como los reseñados más arriba y otros recientes como la STEDH S.A. c. Turquía de 15 de diciembre de 2015³⁷.

IV. La asistencia de la OSCE

Como es conocido, en su origen como CSCE configurada como foro pan-europeo lanzado por la diplomacia soviética para asegurar el mantenimiento de unas relaciones pacíficas en el ambiente de la guerra fría a través de la inviolabilidad de las fronteras y la correlativa exigencia de los países occidentales de asegurar el respeto de los derechos humanos, la primera gran realización que sirvió de punto de arranque fue la firma del Acta final de Helsinki el 1 de agosto de 1975 por treinta y cinco Estados (treinta y tres europeos, más Canadá y Estados Unidos).

Con apoyo en este instrumento, se articularon las negociaciones y los acuerdos en torno a los tres llamados "cestos" de cooperación, a saber: a) *El cesto de cooperación en materia de defensa (campo político-militar)*³⁸, que comprende el control de armas y otras cuestiones relacionadas con los desafíos en política de seguridad en los países de la OSCE (entre ellas, el problema del terrorismo internacional); b) *el cesto de cooperación en el ámbito humanitario* se centra en el respeto a los derechos humanos (especialmente, la libertad de los medios de comunicación), los derechos de las minorías, o la revitalización de la democracia (supervisando los procesos electorales); y c) *el cesto de cooperación en el terreno económico (incluida la cooperación industrial, los intercambios comerciales, la ciencia y tecnología, y el medio ambiente, entre otros sectores)* tiene como principal preocupación en su cometido

³⁶ Véanse, respectivamente, la STC 115/1987, de 7 de julio, y la STC 341/1993, de 18 de noviembre.

³⁷ En dicha STEDH se concluyó la violación combinada de los artículos 3, 5 y 13 CEDH con relación a las condiciones de detención del demandante ruso de origen checheno que pretendía evitar su expulsión hacia su país de origen por razón del conflicto armado en Chechenia) y su difícil acceso a recursos efectivos para defender su situación.

³⁸ Desde esta perspectiva, la OSCE ha servido de instrumento principal para la pronta alerta, la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación posconflicto en el hemisferio norte, con actividades desplegadas sobre el terreno en el este de Europa, los Balcanes, el Cáucaso y las repúblicas de Asia Central.

el crecimiento económico sostenible de las áreas más pobres de la zona de la OSCE, sobre todo a través de la asistencia a los gobiernos de los diversos entes territoriales (desde el local al estatal) para que introduzcan reformas que den lugar a un clima de inversión previsible, luchando contra la corrupción y promoviendo el desarrollo del sector privado (formando cuadros, etc.); en suma, propiciando un clima de gobernabilidad democrática que conduzca a un desarrollo humano sostenible.

Estas tres áreas, que no resultan en absoluto ajenas, sino todo lo contrario, a la actual crisis de los refugiados, siguen siendo objeto de cooperación entre los cincuenta y siete países miembros que conforman actualmente la OSCE. Al igual que el Consejo de Europa y la UE, por tanto, la OSCE se vio animada por el propósito de asegurar la paz y los derechos humanos y, lo mismo que ocurrió con las dos primeras organizaciones supranacionales europeas, su transformación más importante se produjo tras la caída del muro de Berlín en 1989: así, junto a esos otros dos foros europeos, la OSCE ha participado en la reconstrucción de los Balcanes, la Europa del Este y la zona de la CEI, sin olvidar la apuesta por la estabilidad en toda la Cuenca del Mediterráneo.

Con tal espíritu, en la Declaración de la Cumbre de Estambul de 1999, los países de la OSCE reafirmaron su *“propósito de ayudar a Albania a proseguir con su proceso de reforma social, política y económica tras la difícil situación creada por los disturbios de 1997 y la crisis de los refugiados de Kosovo en 1999”*. Más tarde, en una reunión del Consejo Permanente de la OSCE celebrada el 11 de octubre de 2001, un mes después de los atentados del 11-S contra las torres gemelas de Nueva York, los entonces cincuenta y cinco países integrantes de la organización suscribieron una Declaración en la que, apelando al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, apoyaron el surgimiento de la *coalición mundial contra el terrorismo*, reafirmando la obligación de prevenirlo y suprimirlo y poniendo asimismo el énfasis en el deber de los Estados participantes de adecuarse totalmente a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en particular, las Resoluciones 1368 y la 1373), atendiendo las necesidades humanitarias de los refugiados.

Más recientemente, conviene mencionar la reunión organizada en Varsovia los días 12-13 de noviembre de 2015 por la Oficina para las instituciones democráticas y los derechos humanos de la OSCE sobre el tema *La crisis migratoria en la región OSCE: salvaguardias para los derechos de los solicitantes de asilo, refugiados y otras personas necesitadas de protección*, entre cuyas conclusiones y recomendaciones se apuesta por reforzar el “corredor” que ha emergido para facilitar el tránsito de personas necesitadas de protección internacional desde los países de la región sur de la OSCE hacia la región norte, para paliar el impacto de unos procedimientos que *“no son coherentes con el Estado de Derecho y no son económica y políticamente sostenibles a medio y largo plazo”*. A tal efecto, se critica la desigual aplicación de los estándares de integración en la región OSCE (e incluso en la UE), configurando a algunos países miembros de ambas organizaciones como *“países preferidos de destino, lo que comporta un desigual reparto de responsabilidades en la protección de los refugiados”*, por lo que deben extenderse *“iniciativas globales de reasentamiento de conformidad con un registro sistemático y transversal de solicitantes de asilo y refugiados, que permita asimismo revisar sus solicitudes de protección internacional”*.

Sin perjuicio de estas iniciativas, las actividades de la OSCE vienen constituyendo un elemento auxiliar y en buena medida probatorio de asuntos sustanciados ante las instancias garantistas del Consejo de Europa y de la UE: como ilustración de dichas sinergias, puede acudirse a supuestos del TEDH (por ejemplo, sentencia [GS] de 16 de junio de 2015, caso *Chiragov y otros c. Armenia*), del CEDS (decisión de fondo de 22 de junio de 2010 de resolución de la Reclamación nº 52/2008, *COHRE c. Croacia*) y del TJUE (sentencia de 18 de junio de 2015, asunto C-535/14 P, *Vadzim Ipatau*).

V. Reflexiones finales: perfeccionando el círculo de la solidaridad

La proyección europea de la crisis de los refugiados no se ha saldado únicamente en un cuestionamiento de la identidad “comunitaria” de la UE, sino que ha impregnado de controversia al entramado organizativo (territorial e institucional) de los diversos actores y en los distintos niveles de acción. Así, se han verificado en España conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas (por ejemplo, la Valenciana), o en Francia entre el Estado y algún municipio importante (verbigracia, París) a cuenta de la capacidad de acogida de personas necesitadas de refugio.

A mi modo de ver, esos conflictos competenciales deberían resolverse (eventualmente por el TC) en el ámbito interno, no tanto como una operación supuestamente articulada de ejercicio de poder, sino como un mandato constitucional de respeto de los valores superiores y de los estándares internacionales en materia de derechos humanos. En tales condiciones, lo primero sería proveer a la realización de esos fines “dogmáticos”, para después proceder al ajuste organizativo o distributivo del poder³⁹. Ello, además, estaría en la línea de una de las importantes novedades introducidas mediante Ley española 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (disposición adicional primera), consistente en implementar “*programas de reasentamiento en colaboración con el ACNUR y, en su caso, con otras Organizaciones Internacionales relevantes, con la finalidad de hacer efectivo el principio de solidaridad y de dar cumplimiento al designio constitucional de cooperar con el resto de pueblos de la tierra*”.

A propósito de la capacidad de acogida, durante su 24ª sesión anual celebrada en Helsinki hace un año (del 5 al 9 de julio de 2015), la Asamblea Parlamentaria de la OSCE debatió una resolución en la que apelaba a la adopción de soluciones urgentes ante la crisis migratoria del Mediterráneo, reafirmando el derecho al asilo de toda persona que huya de la persecución y del conflicto y, además, propugnando una reforma de las normas de la UE sobre las cuotas de recepción de migrantes para hacer más efectiva la protección internacional de esas personas vulnerables. En la misma línea, la Comisión Europea suscitó en mayo de 2016 la posible imposición de multas a los Estados miembros que no acojan a refugiados dando la espalda a la mutualización y la asunción de responsabilidades compartidas. Se trataría de modificar u optimizar el “sistema de Dublín” a través de un nuevo paquete de asilo, de modo

³⁹ Cf. STC 62/2016, de 17 de marzo, a cuenta del conflicto competencial entre el Estado y Cataluña en materia de pobreza energética.

que aunque se mantenga la obligatoriedad de presentar la solicitud de asilo en el país de llegada, ello pueda equilibrarse mediante un sistema de reparto para casos de presión excesiva en uno o varios Estados; el papel a desempeñar por una verdadera Agencia Europea de Asilo y Refugio tampoco sería nada despreciable.

De igual manera, en el terreno institucional, los organismos no jurisdiccionales llevan a cabo una tarea fundamental (muchas veces, esencialmente preventiva) de protección de los derechos y libertades, a través de una colaboración apreciable difícil de conseguir en el más rígido proceso judicial: pensemos en las Defensorías del Pueblo o instituciones afines (que también han de ser, lógicamente, defensorías del pueblo “refugiado”) y su interacción con distintas administraciones y con organizaciones de la sociedad civil, procurando una efectividad que debe relativizar la obsesión en que incurrimos (especialmente, la academia) por la judicialización.

En el escenario actual de la crisis de los refugiados, y especialmente a la luz del Acuerdo Turquía-UE de 18 de marzo de 2016, conviene traer a colación el *Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo y la política de la UE al respecto* (aprobado mediante Resolución de 12 de marzo de 2015)⁴⁰, en donde el PE recuerda que *“la credibilidad de la UE en sus relaciones exteriores y en la escena internacional se verá reforzada por el aumento de la coherencia entre sus políticas interiores y exteriores en materia de democracia y derechos humanos”*, para a continuación resaltar con respecto al exterior que cuando los derechos humanos *“son violados en terceros países, ello repercute muy negativamente en la Unión, pues la conculcación de los derechos humanos y la falta de participación democrática conllevan inestabilidad, Estados fallidos, crisis humanitarias y conflictos armados, fenómenos ante los que la UE se ve obligada a reaccionar”*.

En el mismo sentido, para concluir, las reformas proyectadas y aprobadas en legislación estatal de algunos países miembros tendentes a incluir restricciones similares han sido criticadas por el Consejo de Europa: a título de ejemplo, el Comisario para los Derechos Humanos (Nils Muižnieks), tras una visita a España en enero de 2015, criticó especialmente la nueva legislación encaminada a facilitar las “devoluciones en caliente” desde las ciudades de Ceuta y Melilla hacia Marruecos como contrarias a las normas internacionales sobre no devolución y expulsiones colectivas. En consecuencia, debemos evitar el riesgo de que la necesaria y contundente lucha contra el terrorismo internacional se convierta en un pretexto para generar una legislación “antiextranjería” y “antihumanitaria” por efecto de una especie de “Derecho administrativo sancionador del enemigo”.

40 Ponente: Pier Antonio Panzeri.

SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

BELORGEY, Jean-Michel: *Le droit d'asile*, Paris, LGDJ, 2013.

DEN HEIJER, Maarten, RIJPMMA, Jorrit J., y SPIJKERBOER, Thomas: "Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System", *Common Market Law Review*, nº 53, 2016, pp. 607-642.

DÍAZ LAFUENTE, José: *Asilo y refugio por motivos de orientación sexual e identidad de género*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2016.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: "El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Convenio de Dublín: una aproximación al asilo desde la perspectiva comunitaria", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, nº 1, 1993, pp. 53-100.

GALPARSORO, Javier, y GARCÍA MAHAMUT, Rosario: *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

GARCÍA MAHAMUT, Rosario: "[Reflexiones Constitucionales sobre el reasentamiento de refugiados. El régimen jurídico del reasentamiento en Canadá y en España a la luz de la nueva Ley de asilo y de la protección subsidiaria](#)", *Revista de Derecho Político*, nº 78, 2010, pp. 43-93.

JIMENA QUESADA, Luis: "Protection of Refugees and other Vulnerable Persons under the European Social Charter", *Revista de Derecho Político*, nº 92, 2015, pp. 245-272.

REIG FABADO, Isabel (coord.): *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

SALINAS DE FRÍAS, Ana: "[Pertenencia a un grupo social y solicitud de asilo. El largo camino de la protección frente a la mutilación genital femenina](#)", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 14, 2009, pp. 59-91.

SOLANES CORELLA, Ángeles: "[Asilo y refugio](#)", en DE LUCAS MARTÍN, Javier (coord.): *Los derechos humanos en España: un balance crédito*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 781-815.



5

HIRUGARREN PONENTZIA
PONENCIA III

HIRUGARREN PONENTZIA / PONENTIA III:

LA RELEVANCIA DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL HOY Y MAÑANA

MARTA GARCÍA CIENFUEGOS

(ACNURren Babesteko Unitatearen arduraduna Espainian /
Responsable de la Unidad de Protección de ACNUR en España)

La protección internacional es la respuesta de la comunidad internacional ante la existencia de un riesgo, peligro o amenaza para la persona, y la ausencia o deterioro de la protección nacional, es decir, cuando no se puede obtener la protección que como nacional debería recibir una persona de sus autoridades o, en caso de ser apátrida, de las autoridades de su lugar de residencia habitual. El régimen de protección internacional supone la existencia de mecanismos de protección fuera y más allá de un territorio nacional.

Mientras que a finales de 2014 59,5 millones de personas se habían visto forzadas a abandonar sus hogares a causa de la violencia o la persecución, a finales de 2015 la cifra aumentaba a 65,3 millones y las tendencias no parece que vayan a cambiar: el conflicto en Siria ha generado ya cerca de 5 millones de refugiados y más de 6 desplazados internos, y el ritmo de desplazamientos en la región no cesa mientras miles de personas abandonan sus hogares en el norte y el sur del país.

Las causas que nos llevan a estas alarmantes cifras tienen tres vertientes: mientras en los últimos años han emergido nuevos conflictos (como Siria, Yemen, Burundi, Ucrania o la República Centroafricana) y los ya existentes se perpetúan en el tiempo (son ya 40 años de guerra en Afganistán y 30 en Somalia), las soluciones para aquellos que tuvieron que huir con lo puesto (el retorno voluntario, la integración o el reasentamiento) no llegan al mismo ritmo o incluso se vuelven inviables.

Otorgar protección internacional constituye una obligación legal de los Estados conforme al Derecho Internacional de refugiados y de derechos humanos. En la situación actual de crisis mundial, tiene además el efecto solidario de apoyar a los países de primera acogida, aquellos que están en primera línea y reciben primero a los refugiados, brindándoles protección. En el caso de la Unión Europea, la falta de soluciones visibles para proteger a los refugiados supone además un desafío a sus valores fundacionales y de sus sociedades modernas y abiertas, frente a reacciones xenófobas e insolidarias que recorren el continente y que nos retrotraen a las épocas más oscuras de nuestra historia.

La magnitud de la situación actual requiere respuestas ágiles, eficaces y posiblemente nuevas.

Fue precisamente en 1951, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se promulgó la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, para dar una solución a los refugiados que provocó aquella guerra. La convención se inspiró en la preocupación internacional por garantizar que no se repitan el desprecio por la vida humana, el desplazamiento y la persecución de los años de la guerra, y tenía un marcado carácter humanitario. Es hoy por hoy el instrumento principal y por excelencia de la protección internacional. A lo largo de los años, mediante el desarrollo progresivo del Derecho Internacional en materia de derechos humanos, la doctrina del ACNUR, sus guías y directrices se han complementado y reforzado las obligaciones de los Estados contenidas en la convención y su protocolo, que representan en la actualidad el marco principal para la protección de los refugiados. Su carácter apolítico permite que pueda aplicarse en contextos a menudo muy politizados.

A este marco jurídico se unen otros instrumentos internacionales y regionales, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969, la Declaración de Cartagena de 1982 o, más recientemente, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, entre otros, que complementan el régimen de protección internacional y garantizan que aquellas personas que huyen de la guerra, de conflictos, de persecución o de violaciones de derechos humanos puedan acceder a la protección que necesitan.

La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados es el instrumento internacional más universal en materia de refugiados, con 144 Estados parte. También constituye la base de la normativa europea de asilo, conocida como Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), en la actualidad de nuevo en fase de reforma para dar la repuesta que se requiere a la actual situación que vive Europa en materia de refugiados.

La convención define en su artículo 1A quién es un refugiado y dota de contenido a su estatuto jurídico en forma de derechos y obligaciones de los refugiados y de los Estados para con ellos. Asimismo, este instrumento internacional establece quién no puede ser refugiado mediante las cláusulas de exclusión en su artículo 1D, E y F, y en qué circunstancias cesa la protección del estatuto de refugiado a través de las cláusulas de cesación del artículo 1C. Además, establece en su artículo 35 la obligación de los Estados de colaborar con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en su tarea de vigilancia de la aplicación de la convención.

La convención define a un refugiado como una 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** (o de donde antes tuviera la residencia habitual) **y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país** (...)”.

Características principales de la definición de refugiado⁴¹

Carácter declarativo y no constitutivo de la definición

La determinación del estatuto de refugiado tiene carácter declarativo, no constitutivo, es decir, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos de la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente en el seno de un procedimiento administrativo su condición de refugiado. El refugiado no adquiere esta condición en virtud del reconocimiento si no que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.

La carga de la prueba se reparte

Es un principio general de Derecho que la carga de la prueba incumbe al peticionario. Sin embargo, en el marco de la determinación de quién es un refugiado, por el propio contexto del temor de la persecución, la persecución misma y la huida, es frecuente que el solicitante de protección internacional no pueda presentar pruebas en apoyo de sus declaraciones. Por ello, la carga de probar las afirmaciones del solicitante se reparte, siendo el deber de averiguar y evaluar todos los hechos obligación del solicitante y también del encargado de evaluar el caso. En los casos extremos en los que no es posible probar ninguna de las alegaciones del solicitante, deberá concedérsele el beneficio de la duda, a menos que haya razones de peso para no hacerlo. Así pues, no debe aplicarse demasiado estrictamente el requisito de probar las alegaciones del solicitante de protección, pero esto no significa que se deba aceptar todo lo que este alega. Debe realizarse siempre un análisis de la credibilidad de las alegaciones y los elementos probatorios que existan, incluyendo la información disponible del país de origen de varias fuentes de carácter solvente. Las afirmaciones no confirmadas no deben aceptarse si no guardan coherencia con el resto del relato y pruebas aportadas, así como con los hechos conocidos.

No necesidad de persecución pasada, sí de temor fundado

La definición de refugiado no habla de persecución sufrida, sino de “*temor fundado de ser perseguido*”. Esto es muy importante a la hora de determinar las necesidades de protección de una persona. Basta que el temor sea fundado, no es necesario que la persona espere a sufrir efectivamente la persecución que teme. Así, basta con que personas en situación similar a la del solicitante hayan sufrido esa persecución, daños o violaciones de derechos humanos para considerar que el temor del solicitante a sufrir esa persecución es fundado y que, por tanto, se le debe otorgar la protección.

⁴¹ Ver manual de ACNUR de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=50c1a04a2>.

Agentes de persecución

Si bien normalmente la persecución emana de las autoridades estatales, puede también proceder de agentes no estatales, mereciendo la persona protección en el caso de que las autoridades nacionales toleren la persecución, se nieguen a proporcionar protección eficaz o sean incapaces de hacerlo.

Los refugiados sur place

El requisito de que una persona se encuentre fuera de su país para ser refugiado no significa que necesariamente deba haber salido de él ilegalmente, ni que haya debido abandonarlo a causa de un temor fundado. Puede ocurrir que, estando fuera de su país, se haya producido la causa para provocar su temor fundado. Así, se denomina refugiado *sur place* a la persona que no era un refugiado al salir de su país, pero que una vez fuera se convierte en refugiado por una causa que se manifiesta posterior a su salida.

El principio de no devolución

Este principio básico, que no admite reservas, es la esencia de la institución del asilo, sin la cual el sistema de protección internacional no tendría sentido.

Este principio, también conocido como principio de *non-refoulement*, está establecido en el art.33.1 de la convención. Según el mismo, ***“ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.”***

Este principio también se encuentra recogido en sentido más amplio y sin excepciones en el art 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el art. 3 del Convenio contra la Tortura y en los artículos 4 y 19.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE del año 2000, que reconoce su carácter de derecho absoluto.

La violación de este principio puede darse en varias situaciones o circunstancias. Puede ser el resultado de la obstrucción al acceso al territorio a personas en necesidad de protección, pero también cuando los conceptos de “tercer país seguro” no se aplican correctamente en los procedimientos de asilo o cuando se acuerdan extradiciones sin las debidas salvaguardas para solicitantes de asilo y refugiados. Asimismo, existe riesgo de devolución en contra de este principio cuando no se llevan a cabo procedimientos adecuados de identificación y derivación o hay obstáculos legales al acceso a procedimientos de asilo a personas que ya se encuentran en el territorio, cuando se llevan a cabo acuerdos de readmisión sin las debidas salvaguardas de protección,

cuando se retornan barcos en alta mar que transportan solicitantes de asilo y cuando se cierran las fronteras.

ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados y su mandato internacional⁴²

Como se decía más arriba, la convención encarga al ACNUR, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, el mandato de velar por su correcta aplicación.

ACNUR es una organización apolítica, humanitaria y social, creada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1950, para dar respuesta a la necesidad de protección internacional tras la Segunda Guerra Mundial. El trabajo del ACNUR comenzó el 1 de enero de 1951, siendo su estatuto redactado de forma casi paralela con la Convención de Ginebra. El mandato inicial del ACNUR fue ayudar a millones de personas desarraigadas, principalmente en Europa, tras la Segunda Guerra Mundial y buscar soluciones duraderas para ellos. Para este fin, el ACNUR tuvo inicialmente un mandato de tres años que fue renovándose a medida que proliferaban nuevas crisis de refugiados en todo el mundo y su trabajo se hacía cada vez más necesario. En el año 2003 la Asamblea General le otorgó un mandato permanente.

El ACNUR tiene su sede en Ginebra, en la actualidad está presente en más de 125 países y cuenta con unos 9.600 trabajadores, la mayoría en el terreno.

Las personas que se benefician del trabajo del ACNUR hoy en día son **más de 60 millones de personas (51% menores de 18 años y 50% mujeres y niñas), entre los que se encuentran 21,3 millones de refugiados que han huido de la guerra y de la persecución, 3,2 millones de solicitantes de asilo a la espera de que se determine su solicitud de protección internacional y 40,8 millones de desplazados internos que no han cruzado una frontera internacional.**

Cómo ayudamos

El ACNUR brinda a los refugiados asistencia vital como techo, alimentos, agua y atención médica, así como protección legal, asegurando que los derechos humanos fundamentales de los refugiados son salvaguardados.

En el desempeño del mandato, el ACNUR busca y proporciona soluciones que garanticen que las personas tengan acceso a protección y seguridad, y que puedan construir un futuro a través de soluciones duraderas como la integración local, el reasentamiento o el retorno voluntario.

⁴² Más información en español: <http://acnur.es/quienes-somos/acnur-en-el-mundo>.

De dónde vienen los refugiados⁴³

En el momento actual el mundo vive la mayor crisis de refugiados. A mediados de 2016 el mayor número sigue procediendo de Siria, en su quinto año de guerra. Este conflicto ha provocado 6,6 millones de desplazados internos y casi 5 millones de refugiados a nivel mundial. Los refugiados en el mundo también vienen de Afganistán (2,7 millones), Somalia (1,1 millones), Sudán del Sur (782.372) y Ucrania (1,6 millones de desplazados internos; cerca de 1,1 millones han buscado asilo u otras formas de estancia legal en países vecinos).

A pesar de que las imágenes que cada día vemos en nuestros televisores muestran las llegadas a Europa, el 90% de los más de 21 millones de refugiados que hay en el mundo son acogidos principalmente por países vecinos y el 86% se encuentran en regiones en vías de desarrollo. Etiopía acoge a más de 600.000, en el Líbano 1 de cada 3 habitantes es un refugiado y Turquía tiene casi 3 millones de refugiados acogidos.

A la hora de buscar soluciones colectivas para los refugiados, este es un dato sobre el que debemos reflexionar. El reparto de la responsabilidad sobre los refugiados no puede recaer sobre unos pocos países. La obligación del proteger es un compromiso internacional de todos los Estados parte de la Convención de Ginebra y de su protocolo. La solución al desplazamiento global en su peor momento histórico no puede estar solo en las manos de los Estados vecinos a los conflictos y de otros pocos Estados con sentido de responsabilidad y solidaridad. En Europa, países como Alemania y Suecia recibieron números importantes de solicitudes de asilo reflejando su disposición de acoger a las personas que huían a través del Mediterráneo de la guerra y la persecución (442.000 y 156.000, respectivamente), muy lejos de los 15.000 de España.

EE. UU. fue en 2015 el segundo país con mayor número de solicitudes de protección internacional, mientras que Canadá mostró su ejemplar sentido de responsabilidad reasentando a más de 25.000 refugiados en un tiempo récord. Otros Estados, sin embargo, no han querido ver que la magnitud de la situación requiere respuestas colectivas, ágiles, eficaces y creativas. Muchos países pueden hacer más, por compleja que sea la situación.

En la Unión Europea, el ACNUR apela a los Estados para que impulsen mecanismos eficaces para encauzar la solidaridad entre los Estados y la solidaridad con las personas necesitadas de protección mediante, por ejemplo, la implementación de la Agenda Europea de Migración y sus programas de reubicación desde Grecia e Italia y de reasentamiento de refugiados de terceros países. Asimismo, se debe asegurar el cumplimiento de la normativa europea en todos los Estados miembros y sobre todo hacer efectivas más vías de acceso seguro, aumentar el salvamento marítimo que evite más muertes y sufrimiento, y observar salvaguardas para los más vulnerables.

⁴³ Más información en inglés en: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.

En la actualidad, los refugiados dependen casi exclusivamente de vías “ilegales” que son peligrosas para todos y letales para muchos, además de nutrir un mercado insaciable para las redes criminales. El ACNUR está pidiendo a los Estados que desarrollen otras vías legales eficaces y ágiles, que permitan abrir el abanico de posibilidades para que los refugiados puedan llegar de manera segura a los países en los que pueden esperar protección sin arriesgar sus vidas. Estas vías legales consisten, entre otras, en asumir un mayor compromiso en el reasentamiento desde los países de acogida, facilitar visados humanitarios, flexibilizar la reagrupación familiar, desarrollar programas de becas para estudiantes refugiados y contar con el patrocinio de personas individuales y organizaciones para apoyar a los recién llegados.

En este contexto, es urgente reaccionar y actuar. El momento histórico que vivimos de crisis, conflictos múltiples y violaciones de derechos humanos, que han producido el mayor desplazamiento forzoso conocido en la historia moderna, requiere medidas valientes y decididas por parte de los Estados y de sus líderes, que deben evitar el debilitamiento del régimen de protección internacional en Europa y en el mundo.

De ahí la importancia y relevancia de la Declaración de Nueva York, adoptada el 19 de septiembre de 2016, en la primera cumbre de Naciones Unidas para abordar los desplazamientos a gran escala de refugiados y migrantes en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴⁴, que aborda el desafío que suponen los movimientos a gran escala de refugiados y migrantes, así como la Cumbre de Líderes sobre Refugiados, del 20 de septiembre de 2016, convocada a instancias de EE. UU., Canadá, Etiopía, Alemania, Jordania, México y Suecia. Ambos eventos, junto a la Declaración de Nueva York y los trabajos que se realicen para alcanzar un pacto global en 2018 sobre el reparto de la responsabilidad de proteger, constituyen una oportunidad histórica para los refugiados.

Este pacto global no requiere nuevas normas. En la actualidad, la comunidad internacional cuenta con las herramientas necesarias para actuar frente a la crisis de refugiados. Lo que sí se necesita es un compromiso decidido y la voluntad política de los Estados para alcanzar soluciones a través de una respuesta cooperativa, proporcionando soluciones para los refugiados que sean duraderas y estables sobre la base del régimen jurídico establecido para ello, partiendo del pilar principal que es la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de Nueva York de 1967.

Los refugiados son personas, hombres, mujeres, niños y niñas, con sus aspiraciones, expectativas y proyectos como cualquier otra persona. Pero ellos han tenido que huir y cambiar el rumbo de sus vidas dejando atrás lo más querido, a menudo arriesgando la vida, sufriendo daños, abusos y pérdida de seres queridos y de pertenencias para alcanzar la seguridad. Por ello urgen las soluciones. Ellos podrían ser cualquiera de nosotros.

⁴⁴ <http://refugeesmigrants.un.org/es>.



6

LAUGARREN PONENTZIA
PONENCIA IV

LAUGARREN PONENTZIA / PONENCIA IV:

CÓMO GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA MIGRANTE Y REFUGIADA EN EUROPA

MARTA ARIAS

(Haurrentzako Politiken arloko aholkularia. Genevako UNICEF /
Asesora de Políticas de Infancia. UNICEF Ginebra)

Quisiera comenzar mi intervención agradeciendo al Ararteko su amable invitación a participar en este curso, que aborda uno de los grandes retos para los derechos de la infancia en Europa en el momento actual.

Yo voy a abordar mi ponencia desde la perspectiva de los derechos de la infancia, puesto que este es el mandato de UNICEF como Agencia de Naciones Unidas. Me voy a referir por tanto a un grupo muy específico de población, el que se encuentra en la “zona de intersección” entre los derechos específicos de los refugiados y aquellos que corresponden a todos los menores de 18 años por el mero hecho de serlo, independientemente de cualquier otra condición. Esto debería ofrecerles un marco reforzado, casi blindado, de protección, pero como veremos lamentablemente esto dista mucho de la realidad.

La situación actual

De enero a diciembre de 2015, más de 1,2 millones de personas llegaron a las costas europeas buscando refugio. En septiembre de 2015, uno de cada diez refugiados o migrantes era un niño. A finales de diciembre esta cifra había ascendido a uno de cada tres. Hoy en día, los niños representan el 40% de los refugiados y migrantes atrapados en Grecia.

En todo 2015, un total de 406.000 niños solicitaron asilo en Europa (una cifra sin precedentes). De ellos, uno de cada cuatro era un menor no acompañado. De hecho, solo en Suecia, el número de menores extranjeros no acompañados solicitantes de asilo en 2015 superó en 1,5 veces el total de solicitudes en toda la UE en 2014.

Una crisis para la infancia

Por todo esto, en UNICEF insistimos en que esta es una crisis que está afectando de manera muy especial a la infancia. Y también por eso estamos recordando de manera incesante que los niños, por el mero hecho de serlo, tienen derechos específicos, recogidos en la Convención sobre los Derechos del Niño que todos los estados implicados en esta crisis han ratificado⁴⁵.

Países de origen

Antes de seguir con la presentación, recordemos por un momento que la mayoría de personas que solicitaron asilo en Europa en 2015 venían de países afectados por conflictos, principalmente Siria, Afganistán e Iraq.

Solo en Siria hay 8,4 millones de niños afectados por más de 5 años de conflicto. Para muchos de ellos, esta es la única realidad que conocen. Hay niños reclutados por las distintas facciones en conflicto desde los 7 años. Más de 2 millones de niños dentro de Siria y 700.000 fuera están sin escolarizar. Al menos 200.000 viven en ciudades sitiadas y, desde 2011, UNICEF ha verificado ataques a más de 4.000 escuelas en Siria.

Principales rutas

Hay dos rutas migratorias principales en el Mediterráneo a día de hoy: la ruta este desde Turquía a Grecia y a través de los Balcanes (utilizada mayoritariamente por Sirios, Afganos e Iraquíes) y la ruta mediterránea central, que arranca en distintos países de África y acaba llegando a Italia desde Libia. Los países principales de origen en este segundo caso a lo largo de 2015 fueron Eritrea, Somalia, Nigeria, Gambia y Senegal.

En este punto, quisiera recordar dos cosas muy importantes a tener en cuenta: por una parte, el hecho de que la mayor parte de los refugiados Sirios no están en Europa. Muchos siguen como desplazados dentro del país y otros muchos están en los países limítrofes, todavía esperando poder volver a Siria pronto. Así por ejemplo en Líbano, uno de cada tres habitantes a día de hoy es un refugiado Sirio. Esta cifra equivaldría a más de 15 millones de personas en un país como España.

Por otra parte, no podemos olvidar que esta situación que estoy describiendo ahora no es la única en el mundo. Todo lo contrario. Migración y refugio son fenómenos globales tan antiguos como la humanidad misma, y necesitan por tanto de estrategias globales que los regulen.

⁴⁵ La Convención sobre los Derechos del Niño es el tratado internacional más ratificado de la historia. En el momento de celebración del curso, Estados Unidos es el único país del mundo que no lo ha hecho.

Países de tránsito

A día de hoy, los dos *hubs* principales en las rutas de refugiados y migrantes son Turquía y Libia.

En Turquía viven actualmente 2,7 millones de sirios y unos 300.000 refugiados de otras nacionalidades.

En Libia, ahora mismo hay unos 240.000 migrantes y refugiados esperando para cruzar. El 4% están en centros de detención. Los testimonios que nos llegan de los niños que han pasado por este país son a menudo aterradores: *“si intentabas correr te disparaban, si te parabas a descansar te pegaban, era como ser esclavos. Después de trabajar, nos encerraban”*⁴⁶.

Países de destino

Los países que recibieron un mayor número de solicitudes de asilo por parte de menores extranjeros no acompañados en 2015 fueron Suecia, Alemania, Hungría e Italia.

Sin embargo, cabe destacar que son muchos los niños que no aparecen en los registros porque han realizado su trayecto tratando de evitar un sistema que no les da la respuesta que necesitan. Otros, por el mismo motivo, desaparecieron después de haber sido registrados, y suponemos que muchos de ellos decidieron continuar viaje para alcanzar a familiares, amigos o conocidos en otro país de destino en Europa.

Una crisis cambiante

Nos enfrentamos a una crisis que implica a muchos países. Es compleja, de cambios muy rápidos, y bastante impredecible. Durante el otoño y el invierno pasados, el principal desafío consistía en atender las necesidades de 5.000 personas al día, que se movían lo más rápido que podían hacia el interior de Europa, ya que sabían que la política de fronteras abiertas apoyada por Angela Merkel no duraría mucho. Esto supuso un reto para nuestra forma de trabajar en UNICEF, puesto que nuestro apoyo a refugiados se había diseñado y realizado tradicionalmente pensando en población estática.

El 7 de marzo, la llamada “ruta de los Balcanes” se declaró oficialmente cerrada y la situación dio un giro. A esto le siguió el acuerdo UE-Turquía del 18 de marzo. Como consecuencia, unas 59.000 personas se han quedado varadas en Grecia y a lo largo de la ruta. Unos 24.000 de ellos son niños. Esta población tiene ahora unas necesidades diferentes a las que también debemos hacer frente. Además, ACNUR sigue reportando cien-

⁴⁶ UNICEF Child Alert. *Danger Every Step of the Way. A Harrowing Journey to Europe for Refugee and Migrant Children.*

tos de personas que todos los días cruzan fronteras y transitan por la ruta por vías ilegales (lo cual representa un mayor peligro para ellos, en especial para los niños).

La respuesta de UNICEF

Las necesidades específicas de la infancia no han sido el único reto que hemos debido abordar en esta crisis. Su especial naturaleza y, sobre todo, sus manifestaciones en el corazón de Europa, han supuesto un desafío para UNICEF en muchos sentidos. Nos hemos tenido que adaptar a un escenario nuevo que retaba casi a diario nuestra manera de trabajar.

Así por ejemplo, UNICEF no tenía presencia operativa como agencia de Naciones Unidas en la mayoría de los países de la UE. Eran los Comités Nacionales (organizaciones independientes de la sociedad civil, asociadas a UNICEF a través de un acuerdo marco de cooperación) quienes realizaban un trabajo constante de sensibilización, captación de fondos, e incidencia política, pero sin poder ejecutar intervenciones vinculadas a la provisión directa de servicios. Cuando estalló la crisis, este modelo de presencia se manifestó insuficiente, puesto que rompía la continuidad en la asistencia que podíamos prestar a los niños refugiados y migrantes a lo largo de la ruta. Por este motivo, hemos adaptado nuestra forma de trabajar y a día de hoy UNICEF está ya operando programas (directamente como Agencia de Naciones Unidas a través de acuerdos con los gobiernos) en Eslovenia, Alemania, Grecia e Italia.

Este nuevo modelo ha permitido que, solo en la ruta de los Balcanes, 140.000 niños hayan recibido asistencia directa desde septiembre de 2015. 32.000 bebés y niños pequeños han sido atendidos en espacios para madres y bebés y más de 100.000 niños recibieron ropa de abrigo durante el invierno.

Pero la provisión de servicios, por muy necesaria que sea, no es la principal intervención que reclama una situación como la que atraviesa Europa. Estamos en una de las regiones más ricas del planeta, que se enfrenta sin embargo a un reto político y técnico de grandes dimensiones. Por eso, otros aspectos fundamentales de nuestra intervención son los siguientes:

- Establecimiento y mejora de estándares de protección a la infancia.
- Formación de trabajadores de atención directa a los niños refugiados y migrantes.
- Asistencia técnica a los gobiernos.
- Monitoreo de la situación de derechos de infancia.

Además, bajo el liderazgo de los Comités Nacionales, la respuesta incluye como componente fundamental el trabajo de comunicación y *advocacy* (incidencia en políticas públicas).

Diez prioridades para garantizar los derechos de la infancia refugiada y migrante en Europa

A continuación, voy a presentar a modo de decálogo algunas de nuestras principales reivindicaciones para garantizar que los derechos de todos los niños que llegan a Europa se ven respetados.

1. Protección y atención durante las operaciones de rescate

Uno de los grandes riesgos para la vida y la seguridad de los niños refugiados y migrantes es la propia travesía. Y la única manera de evitar que padres desesperados expongan a sus hijos a un riesgo semejante es proporcionar vías legales y seguras para la migración y el refugio, tal y como todos los estados se comprometieron a garantizar en la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible.

Además, es necesario reforzar las operaciones de rescate y transporte, garantizando el establecimiento de protocolos y garantías claras de protección a la infancia. La formación del personal responsable en las necesidades y derechos de la infancia es otro de los requisitos fundamentales para garantizar una atención adecuada.

2. No a la detención

Ningún niño debe ser privado de libertad por el mero motivo de su condición migratoria. La detención de los menores de edad nunca puede considerarse como una intervención compatible con su interés superior. Es preciso proporcionar alternativas dentro de la comunidad que no criminalicen al niño ni a su familia y que respeten el derecho a la libertad y a la vida familiar.

3. Derecho a reclamar protección internacional

Todos los niños tienen derecho a reclamar protección internacional a título individual, atendiendo a potenciales motivos específicos y adicionales. Esto es así entre otros motivos porque los niños afrontan riesgos propios, tales como el matrimonio infantil, la mutilación genital femenina o el reclutamiento forzoso.

La nacionalidad del niño o niña no debería ser nunca un factor discriminatorio o que represente una “criba” previa para poder acceder a la solicitud de asilo, puesto que cada caso debe ser considerado por su propia naturaleza y de manera individual. Es decir, la situación de cada niño concreto debe ser analizada para identificar cuál es su interés superior en función de sus circunstancias personales.

Los niños, al igual que los adultos, deben tener derecho a apelar cualquier decisión, y para ello es muy importante que reciban información en un idioma y formato que ellos puedan entender. Además, se debe reconocer y ejercitar su derecho a ser escuchados como parte del procedimiento.

Por último, hay que tener en cuenta que la dimensión del tiempo en el caso de los niños tiene unas connotaciones muy distintas a las de los adultos, y por tanto resulta esencial procurar la mayor agilidad y rapidez posible a todo el procedimiento.

4. Estándares de protección en centros de recepción y residencia

Aunque los centros de recepción y acogida son la fórmula más utilizada para la ubicación de niños y niñas en la mayoría de países europeos, no se trata de la opción ideal para proteger el interés superior del menor. Siempre es preferible optar por alternativas de alojamiento en familias de acogida, hogares y comunidades, donde el niño está más protegido y se le puede proporcionar un entorno más beneficioso desde el punto de vista emocional. Promover estas soluciones requiere de un esfuerzo proactivo por parte de las administraciones, en labores de sensibilización, acompañamiento, formación y monitoreo de las familias y hogares.

En lo que respecta a los centros, es esencial la aplicación de estándares básicos de protección, tanto en los centros nuevos como en aquellos que se adaptan de forma posterior, incluyendo aspectos como el diseño, construcción y funcionamiento. La existencia de zonas separadas para mujeres y niños (con especial atención a los espacios reservados para el aseo) constituye por ejemplo una medida fundamental para evitar situaciones de violencia o abuso sexual.

Los centros deben proporcionar espacios de apoyo y atención para la infancia y las familias, incluyendo aspectos como el ocio, la educación, o la facilitación de espacios adecuados para la lactancia materna.

En todo caso se deberán establecer procedimientos claros de denuncia de los posibles abusos que se puedan producir y las autoridades se deben reservar las tareas de vigilancia de cumplimiento de los estándares.

5. Personal suficiente y cualificado

Además de los problemas relacionados con las limitaciones estructurales y de capacidad, nos encontramos en muchos casos con dificultades relativas a la ausencia de personal capacitado para atender a las necesidades concretas de los niños refugiados y migrantes. Los estados deben garantizar una financiación adecuada a las necesidades de los centros y el personal, proporcionando la formación necesaria y estableciendo unos mecanismos básicos de supervisión.

Es muy importante que se establezcan códigos de conducta de cumplimiento obligatorio, para prevenir en la mayor medida posible que se produzcan situaciones de desprotección de unos niños especialmente vulnerables.

En particular, es necesario contar con tutores suficientes para garantizar la protección del interés superior del menor, sobre todo en el caso de los niños que viajan solos o se han visto separados de sus familiares y acompañantes.

6. Reunificación familiar

Según la Convención sobre los Derechos del Niño, todo menor de edad tiene derecho a no ser separado de sus padres contra su voluntad, salvo que las autoridades competentes determinen de acuerdo a la ley que la separación es en su interés superior.

Desde el momento en que un niño entra en Europa, a lo largo de toda su trayectoria y muy especialmente en el cruce de fronteras, hay que adoptar todas las medidas necesarias para prevenir que se vea separado de sus padres.

En el caso en que esta separación se produzca de manera accidental, hay que poner en marcha mecanismos concretos para asegurar su rápida reunificación. Estos niños necesitan servicios inmediatos y accesibles, con mecanismos de verificación adecuados a las circunstancias que puedan garantizar el respeto al interés superior del menor.

La reunificación familiar en Europa está sujeta a muchas condiciones y varía mucho su aplicación de país a país, a pesar de existir una normativa comunitaria en forma de Directiva. Con carácter general, estas condiciones se están restringiendo progresivamente. Frente a ello, desde UNICEF reclamamos la adopción de algunas medidas básicas, incluyendo:

- Ampliar las condiciones más ventajosas de los refugiados a las personas bajo protección subsidiaria.
- Asegurar que las familias separadas por conflictos se reagrupen en línea con el interés superior del menor.
- Utilización flexible de los mecanismos existentes.
- Aplicación de un concepto amplio de familia (que incluya por ejemplo a los hermanos u otras personas en función de los vínculos afectivos del menor).
- Reducir los periodos de espera ligados a trámites administrativos y legales.

7. Entrevistas y procesos de determinación de edad que tengan en cuenta al niño/a

El derecho de los niños a ser escuchados en los procedimientos migratorios y procesos de determinación de la edad constituyen dos de los aspectos más problemáticos en el tra-

tamiento que Europa viene proporcionando a los niños migrantes a lo largo de los últimos años, mucho antes de la crisis actual.

Aspectos como la confidencialidad, privacidad, información sobre el propósito del proceso, o la presencia del tutor resultan fundamentales para garantizar entrevistas adaptadas a las necesidades concretas de unos niños y niñas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y desorientación.

Por su parte, en lo relativo a la determinación de la edad, en la mayoría de los casos los exámenes médicos siguen utilizándose como prueba principal, cuando deberían constituir únicamente una medida de último recurso, cuando otras alternativas han fallado. En último caso, y si la duda persiste, se debe aplicar siempre el beneficio de la duda a fin de proporcionar el tratamiento más garantista de los derechos del individuo.

8. Protección contra la violencia, el abuso y la explotación

Todos los niños, en particular los que viajan solos, deben tener acceso a servicios a lo largo de todo el recorrido, incluyendo consejo legal sobre su situación concreta y sobre las alternativas que se les presentan. Deberían recibir información adecuada sobre riesgos potenciales y sobre cómo y cuándo reportar y buscar protección. UNICEF pide el refuerzo y la armonización de los mecanismos para compartir información entre diferentes países para mejorar la protección a la infancia.

Los servicios sociales deberían tener la posibilidad de alcanzar a todos los niños que lo necesiten, incluso cuando estén fuera de los centros. Deben existir mecanismos concretos para prevenir y abordar casos de explotación y tráfico de menores.

En la actualidad, uno de los grandes problemas de esta crisis es que la lentitud y las dificultades a la hora de poner en marcha medidas como la reagrupación familiar o la concesión del estatus de asilo o refugio, son factores que están generando la salida voluntaria de miles de menores del sistema de protección. Simplemente, no confían en el sistema y no quieren esperar un año para reunirse con sus familiares y siguen el camino en solitario, poniéndose con ello en mayor peligro.

9. Sistemas de protección a la infancia reforzados

Los sistemas existentes en cada país deben reforzarse para garantizar que tienen en consideración la situación de los niños refugiados y migrantes, proporcionando servicios accesibles para ellos en igualdad de condiciones con los niños nacionales. Se debe respetar el género, la identidad cultural y la privacidad del menor. Debe existir una clara separación entre los sistemas de protección y el sistema migratorio, para garantizar la prevalencia del interés superior del menor.

Es necesario también mejorar la recolección de datos acerca de la situación de los niños y niñas migrantes y refugiados, sus necesidades, y los riesgos que afrontan. La creación y desarrollo de políticas y servicios especializados debe basarse en dicha información.

10. Soluciones duraderas y determinación del interés superior del niño/a

Por último y con carácter general, el interés superior del menor debe guiar todas las decisiones que se tomen en relación a los niños que llegan a Europa, independientemente de que soliciten asilo o no y de que estén solos o acompañados. Recomendamos que se trabaje directamente con los niños para identificar junto con ellos una solución duradera lo antes posible, evitando así situaciones de inseguridad legal y psicológica. El punto de vista y opiniones del niño deben ser escuchados y tenidos en cuenta a lo largo de todo el proceso.

Ningún niño debe ser devuelto a otro país sin que se haya realizado un proceso sólido de determinación de su interés superior, llevado a cabo por personal independiente y formado en protección a la infancia. Si este proceso concluye que lo más indicado es la vuelta del niño a su país de origen, la decisión debe estar documentada y acompañada de un plan de apoyo al menor una vez haya sido devuelto. Los informes sobre la situación en los países de origen (que se utilizan como referencia en estos procesos) deben de tener una mirada especial sobre la situación de la infancia desde una perspectiva de derechos.

El plan de apoyo al retorno debe considerar las necesidades específicas del niño, tales como su vuelta a la escuela, apoyo psicosocial, medidas de inclusión, etc. Se deben invertir los recursos necesarios para asegurar que este apoyo se proporciona con la calidad necesaria, así como para garantizar la puesta en marcha de mecanismos de monitoreo regulares, incluyendo la participación de organismos independientes (como defensores del pueblo u organizaciones de la sociedad civil).

Para terminar, no quisiera dejar de compartir con vosotros una reflexión. Ninguno de los puntos de este decálogo se podrá lograr sin la implicación de una ciudadanía activa que se posicione de un modo firme a favor de la igualdad de derechos de todas las personas, independientemente de su origen y condición. Las organizaciones que trabajamos más directamente en la causa de refugiados y migrantes tenemos que implicarnos mucho más en este diálogo social y reflexionar juntos acerca de cómo influir un debate que, ahora mismo, sigue avanzando en dirección contraria. Espero que esta ponencia pueda suponer un pequeño granito de arena en esa dirección. Muchas gracias de nuevo.

OTRAS LECTURAS RECOMENDADAS

[Palermo Call for Action. Protecting the Rights of Refugee and Migrant Children arriving in Europe](#)

[Return of Children and Border Control](#)

[Dublin Reform: Effective Access to an Asylum Procedure within Europe](#)

[The Right of the Child to Family Reunification](#)

[Neither Safe Nor Sound](#) (informe sobre la situación de menores no acompañados en los campos de Calais y Dunquerque. Versión francesa: Ni sains ni saufs)

[Información y documentos diversos sobre el trabajo de UNICEF con niños y niñas migrantes y refugiados en Europa](#)

[Información sobre el trabajo de UNICEF con niños y niñas migrantes y refugiados a nivel global](#)



7

LEHEN MAHAI-INGURUA
MESA REDONDA I

LEHEN MAHAI-INGURUA / MESA REDONDA I:

EUROPAKO PARLAMENTUAN ORDEZKARIAK DITUZTEN TALDEEN IRITZIA / POSICIÓN DE LOS GRUPOS POLÍTICOS REPRESENTADOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

IZASKUN BILBAO
(EAJ-PNV)

Como ser humano, como persona, me rebelo frente a las respuestas que se están ofreciendo desde los Estados europeos a la crisis de los refugiados. La preponderancia del Consejo sobre la Comisión Europea y el Parlamento Europeo está en el origen de unas decisiones que nos avergüenzan a todos los que compartimos los valores fundacionales de la Unión y conocemos la historia reciente de Europa. Como grupo en el Parlamento Europeo y como EAJ-PNV hemos publicado posicionamientos y propuestas coherentes con estos principios:

<https://aldeadle.box.com/shared/static/qkc4gx8nj1rl4ftvrshl2fxyopxe1ezp.pdf>

http://www.eaj-pnv.eus/noticias/declaracion-del-ebb-ante-tesis_42018.html

- Las disposiciones adoptadas para abordar la crisis de los refugiados ni cumplen el derecho internacional ni la Directiva europea de asilo. Este texto legal en vigor obliga a todos los Estados miembros a considerar como refugiados a todas las personas que escapan de zonas en conflicto y reconocerles los derechos correspondientes.
- Los Estados miembros están bloqueando la aplicación de las soluciones que a nivel europeo proponen Comisión y Parlamento. Hace más de una década problemas políticos y hambrunas en el este y centro de África generaron movimientos de refugiados que provocaron las primeras crisis. Las respuestas fueron entonces insuficientes. Todos los especialistas pronosticaban un crecimiento del problema por la inestabilidad de la zona y los posibles contagios. Se cumplió. En 2012 y 2013, tras las tragedias de Lampedusa, la entonces Comisaria de Interior, Cecilia Malmstrom, planteó medidas concretas de cooperación basadas en la gestión común de las fronteras exteriores y la aplicación de la Directiva de Asilo. Solo la actual dimensión del problema ha convencido a los Estados que rechazaron esta propuesta del carácter global del desafío. Ello no ha impedido que algunos de ellos no acepten un sistema de cuotas de acogida o adopten medidas unilaterales que han puesto en peligro la sostenibilidad del principio de libre circulación que consagra el acuerdo de Schengen.

- La mayor parte de las personas que llegan a Europa huyen de la guerra y el terror. Otros flujos procedentes del norte de África provienen de países en los que se producen igualmente graves conflictos que imposibilitan el desarrollo y un asentamiento estable y seguro. Por ese motivo se están activando ahora metodologías y presupuestos destinados a la cooperación. Hace una década todos los especialistas reclamaban estas medidas.
- Las autoridades europeas dicen que el acuerdo con Turquía es la “solución menos mala y más posibilista” ante un estado de cosas insostenible. El tiempo está demostrando que si bien en la zona del Egeo se reducen los flujos de refugiados, se han abierto nuevas rutas más al oeste porque los problemas de fondo persisten. Las cifras de rescates en el Mediterráneo certifican que Turquía no es un país seguro de acogida.

Por estas razones la solución debe ser europea e integral. Hay que ordenar todo el proceso de reconocimiento de derechos y asentamiento desde las instituciones europeas. Ninguno de los Estados miembros puede, en solitario, afrontar la dimensión del desafío que esto supone. Las medidas a corto plazo son:

1. Reformar el mecanismo de Dublín. Solicitudes de asilo centralizadas y cupos obligatorios.
2. Procedimientos específicos de solicitud de asilo para menores no acompañados.
3. Campaña de información en los países de origen sobre las vías legales de entrada en la UE. Sensibilizar a la ciudadanía europea contra el populismo con que se aborda el debate sobre refugiados en muchos Estados miembros.
4. Crear reglas seguras para las demandas de asilo expidiendo visas en las embajadas y oficinas consulares de la Unión Europea. Estas visas permitirían una entrada temporal en la UE, una tramitación segura y el fin de las “devoluciones en caliente”, intentos de entrada ilegal, etc.
5. Implicación de las autoridades locales y regionales en todo el proceso de decisión que son las que finalmente ejecutan las medidas de reasentamiento, proveen de servicios, etc. Sus apuestas por la solidaridad son mucho más activas y realistas que las que sostienen los Estados miembros en el Consejo Europeo.
6. Cambio del funcionamiento de los llamados puntos críticos para convertirlos en lugares de tránsito destinados a distinguir inmigrantes económicos de refugiados, identificación, evaluación de seguridad, etc.
7. Medidas de especial protección para mujeres y menores que por serlo se convierten en poblaciones de especial riesgo en las rutas de inmigración y los campos de refugiados.

8. Corredores seguros para refugiados para acabar con los traficantes de personas. Estas mafias vulneran todo tipo de derechos y han "facturado" 8.000 millones de euros, 2.000 más de lo que cuesta el acuerdo con Turquía.
9. Reflexión sobre la ecuación personas refugiadas-zonas despobladas europeas. ¿Voluntarios para aprovechar una oportunidad?
10. Invertir los fondos que financian el acuerdo con Turquía en ayudas a las ONG para mejorar las condiciones de vida en los campos de refugiados y en ayudas financieras directas para sufragar gastos de primera necesidad o propiciar el asentamiento.
11. Cambio de reglas para la inmigración económica. Política global de inmigración relacionada con las necesidades demográficas y laborales reales de la UE.
12. Coordinación entre las agencias Frontex, EMSA (seguridad marítima) y EFCA (control de pesca) para optimizar los recursos disponibles para evitar nuevas tragedias en el mar. Cuerpo Europeo de Guardafronteras. Gestión común de las fronteras exteriores.
13. Homogeneizar la formación de las organizaciones dedicadas a la custodia de fronteras. Impedir las acciones unilaterales Estado a Estado limitando la libertad de movimientos en el espacio Schengen.
14. Intervención global en los países de origen basada en la cooperación y en una política común de promoción de la paz y la seguridad. Establecer estructuras fijas de asistencia frente a las crisis bélicas y humanitarias y colaborar en la salida de la pobreza. Coordinación para combatir conjuntamente las mafias y los traficantes de personas.

Para profundizar:

<http://www.izaskunbilbao.eus/2015/04/una-respuesta-europea-e-integral-a-las-tragedias-del-mediterraneo/>

<http://www.izaskunbilbao.eus/2013/10/lampedusa-y-el-lado-oscuro/>

<http://www.izaskunbilbao.eus/2016/04/invertir-en-integracion-y-reindustrializacion-en-europa-solucion-a-la-crisis-de-los-refugiados/>

<http://www.izaskunbilbao.eus/2016/04/devocion-y-obligacion-por-una-solucion-humana-a-la-crisis-de-los-refugiados/>

<http://www.izaskunbilbao.eus/2015/09/apoyando-el-plan-para-reubicar-120-000-refugiados/>

<http://www.izaskunbilbao.eus/2015/09/humanidad-responsabilidad-y-solidaridad/>

RAMÓN JÁUREGUI (PSOE)

Resumen

La UE se enfrenta en la actualidad a una crisis migratoria sin precedentes, en la que cientos de miles de personas se embarcan en peligrosos trayectos para llegar a las fronteras europeas. En las siguientes páginas se plantean posibles respuestas, algunas basadas en la legislación ya en vigor y otras que exigen una reforma profunda del sistema actual.

Se alega que el llamado sistema de Dublín –por el que se define el Estado miembro competente en cada uno de los casos para estudiar las solicitudes de protección internacional– ha provocado la sobrecarga de aquellos Estados miembros que se encuentran en las fronteras exteriores del sur de la UE. Entretanto, las distintas normas en materia de asilo en la UE han tenido como resultado que un gran número de solicitantes de asilo viajen a aquellos Estados miembros con las mejores condiciones de acogida. Por tanto, las soluciones propuestas se centran, por una parte, en la armonización de las normas nacionales en materia de asilo y, por otra, en un reparto más equitativo de los solicitantes de asilo en toda la UE.

Los puntos a resaltar y las respuestas aquí planteadas pasan primeramente por un ordenado y efectivo control de las fronteras exteriores de Europa. Manteniendo un control efectivo que contemple tanto la seguridad de los propios refugiados como que actúe en mantener la seguridad de los países de recepción, teniendo en cuenta el actual contexto de inseguridad terrorista, entre otras cuestiones. Después, un control claro y aplicado al asilo y al refugio por una normativa europea y respaldada por los acuerdos internacionales, respetando el sistema de cuotas y el compromiso con su aplicación, así como de los acuerdos internacionales. Seguidamente, consolidar el Estatuto de Asilo, estableciendo líneas claras para la creación formal de una agencia de asilo independiente. A continuación, repensando y reformulando el actual sistema de Dublín. Y por último, pensar en medidas conjuntas, humanas y eficaces para la integración sostenible y justa de estas personas.

La solución de este tema es vital para nuestra propia supervivencia. No hay Europa sin valores y sin fronteras, y la situación actual está destruyendo nuestros principios de solidaridad y está rompiendo Schengen y la superación de la frontera interior. Es vital también por nuestra seguridad. ¿Qué imagen de Europa quedará en la memoria histórica de millones de jóvenes árabes que huyen de la guerra? ¿Quién los captará si no los integramos en Europa? Es vital también para la demografía europea, que necesita más de 20 millones de personas inmigrantes en los próximos 30 años para asegurar la población activa que necesita nuestro sistema de pensiones.

En cualquier caso, mi tesis es que Europa debe organizar un sistema legal de acogida y reparto de aproximadamente medio millón de inmigrantes por año en los próximos ocho o diez años. Esta será la única forma de ordenar y desahogar la presión importante que sufrimos y, sobre todo, de dar solución a las vidas de millones de personas que huyeron de la guerra en los diferentes conflictos de Oriente Medio y África.

I. Introducción

La Unión Europea está viviendo, especialmente en su frontera sur oriental, una situación extrema: millones de personas intentan acceder al territorio europeo, huyendo de conflictos que han destrozado sus países y sus posibilidades de futuro en ellos. Europa, a pesar de sus recursos y de su propia historia, se ha visto superada, arrollada por las circunstancias y con insuperables dificultades para, hasta ahora, coordinar una respuesta común europea. Desde la crisis inicialmente financiera, luego económica, desde la crisis de la deuda privada a la deuda soberana, de la crisis social a la política, del evitado Grexit y del actual Brexit. Ninguna de estas crisis ha golpeado tan profundamente a la Unión Europea como la crisis de los refugiados. Ninguna atañe tan directamente a los valores y principios básicos que cimientan este proyecto.

La crisis migratoria que vive Europa, agudizada desde 2015 (con 4 veces más cruces irregulares de fronteras que en 2014), tiene como desencadenante múltiples y diversas causas. El escenario geopolítico y económico mundial ha generado el mayor desplazamiento de seres humanos desde la Segunda Guerra Mundial. Las cifras de refugiados, demandantes de asilo e inmigrantes económicos, se elevan a cantidades nunca antes vistas por la UE.

Dentro de la UE, esta crisis ha puesto en tela de juicio principios y valores fundamentales y fundacionales europeos, ha abierto brechas entre los distintos Estados y ha hecho que el espacio Schengen se tambalee por momentos. Es por tanto fundamental lograr un acuerdo común en busca de una solución estable y duradera, que sirva tanto para paliar los efectos catastróficos de esta crisis humanitaria como los efectos derivados de la presión sobre las fronteras exteriores de la Unión, no solo durante esta crisis actual, sino también para el futuro

II. Algunos datos sobre estos flujos migratorios

La crisis económica del mundo occidental, las desigualdades entre Europa, África del norte y África subsahariana, el empobrecimiento súbito de muchos países sometidos a políticas de ajuste estructural, la extensión del caos en Oriente Medio, con regiones muy próximas, incluso vecinas, que han vivido épocas de gran inestabilidad (como Libia, Yemen, Afganistán y Palestina), junto con la destrucción del Estado iraquí en 2003 y la descomposición de Siria desde 2011, son algunas de las causas que han provocado la huida inevitable de un grandísimo flujo de personas.

Naciones Unidas, así como las principales organizaciones humanitarias –Cruz Roja y Médicos sin fronteras (MSF) – habían alertado insistentemente y desde tiempo atrás de la complicada situación en esas regiones. Ya en verano de 2013, ACNUR calificaba de “escalofrantes” las cifras de refugiados generadas en el conflicto sirio, inéditas desde el genocidio de Ruanda. Lo denominaron “hemorragia de población”.

- Algunos datos nos ayudaran a dimensionar esta –con razón– denominada “crisis humanitaria”:
- Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a día de hoy existen 63,5 millones de refugiados en todo el mundo.
- Más de un millón de personas intentaron acceder al territorio europeo a lo largo de 2015.
- En 2015 más de 3.700 personas fallecieron o desaparecieron intentando cruzar el Mediterráneo (a lo que hay que sumar 3.500 el año anterior).
- En 2016 más de 100.000 refugiados e inmigrantes han llegado a Europa en lo que va de año, tras cruzar el Mediterráneo en frágiles embarcaciones, y más de 2.500 han muerto en esas travesías.
- El grueso de la crisis se ha desarrollado en un punto del Mediterráneo: en las aguas del mar Egeo que separan Turquía de las islas griegas más cercanas. En 2015 más de 800.000 personas eligieron esta ruta.
- Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones, no hay ruta migratoria en el mundo más mortal. En 2015 el Mediterráneo y Europa concentraron el 75% de todas las muertes o desapariciones de personas que trataban de migrar a otro lugar. La mitad de ellos, de origen sirio; una quinta parte, afganos; y una décima parte, iraquíes, seguidos de eritreos y pakistaníes.
- Según datos de UNICEF, un tercio de los fallecidos eran niños de menos de 12 años.
- De las personas que llegan a Europa, la mitad son mujeres y niños (20% y 30%, respectivamente).
- De enero a octubre de 2015 y solo en Suecia, 23.000 menores no acompañados solicitaron asilo, lo que representa una cifra mayor al total de demandas presentadas el año anterior en toda la UE.
- Amnistía Internacional alerta del alto porcentaje de mujeres y niñas refugiadas que sufren violencia, explotación y acoso sexual en todas las etapas de su viaje, incluido el territorio europeo. Los menores, cuya proporción ha ido en aumento, son especialmente vulnerables a la explotación.

Es la mayor crisis de refugiados en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, pero se trata de una situación que no es nueva. El contexto mundial actual ha afectado en mayor medida a las regiones más desfavorecidas del mundo. La crisis de los refugiados africanos –por darle una denominación al uso– supera cualquier otra. Es en ese continente donde se concentra el mayor número de personas que huyen de la guerra, del hambre, de la falta de libertad y de la violación de los derechos humanos. Así, Somalia, Sudán del Sur, Nigeria, Eritrea y la República Centroafricana son países que, entre otros muchos retos y desafíos, plantean desde hace años la salida masiva de ciudadanos hacia otros países. África supera cada año los 3 millones de solicitudes de asilo y refugio. Además, actualmente hay 5 millones y medio de desplazados internos. Si a estas cifras le sumamos los apátridas y los retornados, 11 millones de africanos se encuentran en estos momentos bajo la protección de ACNUR.

III. La crisis de 2015: estalla el sistema

La crisis de los refugiados de 2015 –una crisis perfectamente previsible– estalla en un marco previo de debilidad de la política común de asilo y de la estructura europea de asuntos de Interior, un ámbito en el que los Estados se reservan no pocas competencias y prerrogativas. Las resistencias a la comunitarización de las políticas de asilo –y las de inmigración– han sido el hilo conductor de las actuaciones nacionales en sede comunitaria. La incapacidad europea ante esta crisis es la de sus Estados, aunque sea habitual que estos la atribuyan a “Europa” y usen la supuesta incapacidad de las instituciones comunitarias –a las que se impide operar– como argumento para el repliegue nacional justificado por una demanda ciudadana.

El sistema de asilo europeo –si podemos denominarlo así– no da una respuesta adecuada ni efectiva a las personas que necesitan llegar a la Unión Europea para ponerse bajo su protección, ni a las que ya han conseguido llegar a alguno de nuestros Estados miembros. Es tal la cantidad y la importancia política y jurídica de las normas, tanto europeas como de Derecho Internacional, que se han incumplido flagrantemente en nuestra respuesta a esta crisis, que hemos puesto en peligro la propia fundamentación de la Unión Europea y, por supuesto, nuestra credibilidad ante el resto del mundo.

Por otro lado, el reglamento de Dublín, encargado de determinar qué país es responsable de tomar la decisión acerca de cada solicitud de asilo, ha sido un fracaso. Los procedimientos de asilo de los Estados miembros de la UE no siguen los mismos estándares, por lo que el nivel de protección varía de forma significativa entre unos países y otros. Esto hace que el sistema sea injusto tanto para las personas solicitantes como para algunos Estados miembros.

De esa manera, los gobiernos europeos postergaron su apoyo a las propuestas –de mínimos– presentadas por la Comisión y que mayoritaria y repetidamente han sido apoyadas por el Parlamento Europeo. Los gobiernos aceptaron finalmente, en 2015 –con notables objeciones–, el esperado sistema de cuotas para distribuir de forma más o menos equitativa la población acumulada en Italia y Grecia.

Pero ni las cuotas por países miembros ni los planes de ayuda a Turquía, Líbano y Jordania –los mayores receptores de refugiados sirios– han logrado controlar los flujos y canalizar las demandas de asilo desde los países de tránsito o en Grecia, el principal punto de entrada de la UE. Países como Hungría han vallado fronteras; Austria restringe el paso desde Eslovenia y traslada a los refugiados a la frontera con Alemania. La agencia europea Frontex sugería la creación de “centros cerrados para solicitantes de asilo”, con el fin de impedir que circulen entre los países europeos. Más allá de los límites éticos y legales, los centros o campamentos son, según varios estudios, la solución más cara y menos efectiva. La historia de los refugiados húngaros en 1956 y vietnamitas en 1970 muestra que la solución de éxito pasa por una respuesta global y la pronta integración de los que llegan

IV. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)

La convención de la ONU sobre los refugiados ofrece una legislación específica para las medidas de asilo. Las políticas sobre inmigración quedan bajo las leyes de cada país; los Estados miembros son los últimos responsables.

Al mismo tiempo, la Unión Europea incorporó en 1998 en sus tratados el derecho a la libre circulación de personas. El **Acuerdo de Schengen**, firmado en 1985 (y que entró en vigor en 1995), permitió a los Estados europeos desmantelar las fronteras entre los Estados signatarios, garantizando así el libre tránsito dentro del espacio interior.

Por tanto, unas fronteras comunes requieren también, obviamente, una política común de extranjería para determinar quién y en qué condiciones se podría acceder al territorio de la Unión. Este marco común es claro en relación con las políticas de entrada para estancias de corta duración, pero es mucho menos claro para la residencia de ciudadanos de terceros países.

La institución de asilo es, de tal manera, reconocida por todos los Estados europeos firmantes de la Convención de Ginebra de 1951 –en cuyo origen están algunas de las tragedias y desastres del siglo XX–, pero tanto las cifras de acogida como las garantías que se ofrecen a los refugiados han variado mucho de un Estado a otro. **El Sistema Común de Asilo** pretendía reducir estas diferencias y facilitar así el ejercicio equitativo de la responsabilidad de acoger y proteger dignamente a quienes responden a la definición de refugiado, tal como la recoge en Derecho.

La otra pieza clave en el sistema es el **Reglamento de Dublín**, que consagra el principio de territorialidad del asilo, haciendo responsable de cada caso al primer Estado miembro al que llega el solicitante. Esto obliga a los países de frontera no solo al rescate y acogida, sino también, ajustándose a la norma, al procesamiento de sus peticiones y a su protección efectiva si estas son fundamentadas o, en el caso contrario, a proceder a su expulsión.

Si analizamos esta estructura normativa, vemos que, en realidad, no configura un espacio europeo de asilo con unas normas internas de funcionamiento, sino distintos sistemas de asilo nacionales que deben funcionar aplicando criterios comunes. Es decir, la llegada al territorio de la

Unión no abre una puerta a un sistema europeo de asilo que decide posteriormente cómo ejercer la protección efectiva, sino que abre la puerta a la posibilidad de ser protegido en un Estado miembro y solo este, cerrando, en el momento en que se ingresa la solicitud, las puertas de todos los demás Estados de la Unión.

Por tanto, claramente no existe un estatuto de asilo para toda la UE, aunque el Tratado de Lisboa establecía una base jurídica para un sistema europeo común de asilo que incluyera, entre otros aspectos, *“un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión”*. El sistema vigente de asilo de la UE se limita a asignar la responsabilidad de la tramitación de las solicitudes de asilo a cada uno de los Estados miembros, lo que también incluye la obligación de facilitar protección al refugiado en cuestión cuando dicha decisión sea favorable.

Con el fin de evitar que los solicitantes de asilo se trasladen por los Estados miembros y de impedir la “compra de asilo” –mediante la cual los solicitantes de asilo eligen el Estado miembro de la UE con las mejores condiciones de protección para presentar su solicitud–, el SECA pretende suprimir las diferencias de criterios para la concesión del estatuto de asilo en toda la UE y el trato diferente a los solicitantes de asilo en los distintos Estados miembros. Por tanto, el SECA se basa en dos aspectos: (1) la tramitación única de las solicitudes de asilo por parte de un Estado miembro y (2) la armonización de las condiciones nacionales de asilo para impedir los desplazamientos por la UE de los solicitantes de asilo y de los refugiados.

V. Medidas aportadas por la UE

1. El acuerdo UE-Turquía

La Unión Europea y el gobierno turco alcanzaron un acuerdo para intentar aliviar el constante flujo de refugiados entre Grecia y Alemania, principalmente siguiendo la ruta de los Balcanes. Los términos del acuerdo comprendieron un grandioso beneficio económico para Turquía a cambio de la recepción de un gran flujo de solicitantes de asilo. Turquía ha tenido un claro papel preferencial como país de paso obligatorio entre las zonas de conflicto y la Unión Europea. Su acción por omisión ha permitido en numerosas ocasiones la llegada de más y más refugiados a las costas griegas y a las islas del Egeo. De ahora en adelante, las personas que lleguen a Grecia, ya sean refugiados o inmigrantes irregulares, serán, por tanto, entregadas a Turquía por las autoridades fronterizas de la Unión Europea.

A cambio, el ejecutivo turco ha obtenido de las negociaciones el compromiso de los Estados miembros de realojar a un refugiado en la Unión Europea por cada uno que sea devuelto de Grecia a Turquía. Es decir; todos los países de Europa deben organizar un programa de acogida de asilo para aquellos que lo sigan solicitando, pero directamente desde Turquía, asegurando la estabilidad de sus fronteras. El objetivo principal será desincentivar el viaje por el Egeo, dado que aquellos refugiados que lo hagan y sean devueltos a Turquía se pondrán los últimos a la cola de las solicitudes de asilo en la UE.

Las bases legales del acuerdo son cuestionables, pues las devoluciones de solicitantes de asilo a un tercer país que no les ofrezca igual protección no son admisibles según la Convención de Ginebra, más aún a un Estado que no es miembro pleno de la misma. De forma paralela, la propia Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 19, estipula que las expulsiones colectivas están prohibidas en el interior de la Unión Europea. Turquía recibirá una financiación de 3.000 millones de euros iniciales, junto con otros 3.000 millones posteriores para gestionar esta situación. Por otro lado, los ciudadanos turcos no requerirán de visado para acceder al espacio Schengen a partir de junio de 2016.

El acuerdo constituye un cambio monumental en la política de protección internacional de la UE. Por primera vez en la historia, se ha celebrado un acuerdo entre la UE y un país tercero que se dirige, expresamente, a impedir que las personas que buscan protección accedan a las fronteras exteriores de la UE. Sin embargo, las negociaciones y la conclusión del acuerdo tuvieron lugar sin previa consulta al Parlamento Europeo.

El acuerdo nos plantea muchas dudas. Las principales son:

- El respeto por el principio de *non-refoulement*, el enfoque 1 por 1 (los seres humanos no son mercancías intercambiables).
- Conocer qué sucederá con los refugiados turcos o afganos que no queden recogidos bajo la excepción turca a la Convención de Ginebra pero que puedan ser merecedores de protección internacional y qué impacto tendrá este acuerdo sobre la reforma del sistema de Dublín.
- Conocer si los fondos concedidos a Turquía son aplicados de forma efectiva, eficiente y auditada.
- Asegurar el compromiso de Turquía con el respeto por los valores europeos, en particular el pleno respeto por los derechos humanos, los derechos de las minorías, la protección del pluralismo y la libertad de prensa.
- En materia de procedimiento cabe destacarse que siendo este un acuerdo internacional con impacto en la legislación ordinaria comunitaria, las prerrogativas del PE no han sido debidamente respetadas.

2. Agenda Europea de Migración

Fue concebida para crear protocolos y precedentes que permitan afianzar modelos de reacción de la UE a futuras crisis, avanzando en estos ámbitos a corto, medio y largo plazo, con el objetivo de reforzar la cooperación europea en el ámbito de la migración. Sus medidas principales son:

- Abordar las causas profundas mediante la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria.
- Convertir la migración en una cuestión central para las delegaciones de la UE.
- Un plan de acción sobre el tráfico de personas.
- Una actuación más decidida, con el fin de que los terceros países cumplan las obligaciones que les incumben en materia de readmisión de sus nacionales.

- Adopción de un manual sobre el retorno y seguimiento de la aplicación de la directiva sobre el retorno.
- Refuerzo y modificación de la base jurídica de Frontex, para reforzar su función en materia de retorno.

3. Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes 2015-2020

Establece la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes como prioridad, para impedir la explotación de los mismos por redes delictivas y reducir los incentivos a la migración irregular. Asimismo, en la Agenda Europea de Seguridad, se destacó la cooperación contra el tráfico ilícito de migrantes, en el interior de la UE y con terceros países, como una prioridad en la lucha contra las redes de delincuencia organizada.

4. Creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas

Creada para garantizar una gestión rigurosa y compartida de las fronteras exteriores, esta guardia engloba a la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas, formada a partir de Frontex, y a las autoridades responsables de la gestión de fronteras en los Estados miembros, que seguirán ejerciendo la gestión cotidiana de las fronteras exteriores.

5. Medidas anunciadas por la Comisión Europea

La Comisión Europea ha presentado en junio de 2016 un plan de acción para apoyar a los Estados miembros en la integración de los nacionales de terceros países y a su contribución económica y social a la UE.

El plan se centra en la integración de los terceros países y a su contribución económica y social a la UE, así como una propuesta jurídica para reformar la normativa sobre migrantes altamente cualificados que llegan a la UE para trabajar, lo que ayudará a las empresas europeas a atraer a personas cualificadas y con talento de todo el mundo. Estas iniciativas responden al compromiso asumido en las orientaciones políticas del presidente Juncker, que establecen la migración legal como una prioridad.

VI. Nuestras propuestas

La mayoría de los ciudadanos europeos comprende la necesidad de unidad y cohesión cuando se trata de afrontar estos desafíos y esperan rápidas y efectivas soluciones europeas. Gestionar la migración de una manera humana y garantizando la seguridad, al mismo tiempo, es un interés vital común europeo. Se necesita un esfuerzo para encontrar soluciones europeas concretas. Proponemos por tanto, unos puntos que pueden servir de ideas para posibles respuestas.

1. Un control efectivo de las fronteras exteriores (Frontex)

Debe ser necesario asegurar que las operaciones coordinadas de **Frontex** también sirvan para apoyar activamente la búsqueda y el rescate, impartiendo entre los integrantes de la agencia formación sobre temas de Derecho Internacional, de la UE y de los derechos fundamentales. Es importante manifestar también la importancia de que **Eurosur** (Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras) permita a la UE compartir informaciones diversas sobre flujos migratorios, garantizando así una mayor coordinación en la ayuda a migrantes en peligro. Es importante también revisar la legislación que penaliza a quienes asisten a los migrantes que están en peligro en el mar.

2. Una política común de asilo

El objetivo consiste en desarrollar una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal, destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional, garantizando el respeto del principio de no devolución. Este sistema debe comprender los siguientes elementos: un estatuto uniforme de asilo, un estatuto uniforme de protección subsidiaria, un sistema común de protección temporal, procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o la protección subsidiaria, criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud, las normas relativas a las condiciones de acogida, asociación y cooperación con terceros países.

3. Un compromiso para la aplicación de cuotas por países

Las claves del reparto podrían basarse en la población, en la riqueza económica, en la integración anterior de los refugiados y en las tasas de desempleo, estableciendo un nuevo mecanismo permanente para la reubicación de los refugiados, asignando así a los refugiados hacia los Estados miembros de acuerdo con cuotas establecidas de forma vinculante y que reflejen variables socioeconómicas de manera objetiva. Los Estados miembros estarán obligados a aceptar estas cuotas bajo amenaza de sanción.

4. La consolidación de un estatuto y una agencia de asilo

Con el fin de garantizar de forma eficaz un estatuto válido en toda la UE, se propone la creación de una agencia europea centralizada que se encargue de tramitar las solicitudes de asilo y decidir las responsabilidades en toda la Unión. Dicha agencia podría ser similar al Banco Central Europeo y recibir financiación directamente a través del presupuesto de la UE o mediante contribuciones de los Estados miembros, que serían proporcionales a su PIB.

5. La reforma del sistema de Dublín

Las normas de la UE para determinar qué Estado miembro tiene la responsabilidad de tratar cada solicitud de asilo (el llamado «sistema de Dublín») no estaban diseñadas para garan-

tizar un reparto sostenible de responsabilidades en la UE y una tramitación a tiempo de las solicitudes. La propuesta, por tanto, propone que el sistema de Dublín sea más transparente y así aumente su eficacia, además de proporcionar un mecanismo para hacer frente a las situaciones de presión desproporcionada sobre los sistemas de asilo de los Estados miembros. Un sistema más equitativo, pero también más sólido para soportar mejor la presión, garantizando la rápida determinación del Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo, protegiendo a las personas necesitadas y disuadiendo los movimientos secundarios («asilo a la carta»).

La propuesta engloba las siguientes ideas:

- **Un sistema más justo basado en la solidaridad** con un mecanismo corrector de asignación (el mecanismo de equidad). Un nuevo sistema que determine automáticamente cuándo un país está gestionando un número desproporcionado de solicitudes de asilo. Esto se consigue mediante referencia a la extensión del país y a su riqueza. Los Estados miembros que escojan no participar durante un tiempo en la reubicación tendrán que aportar una contribución financiera de solidaridad por cada solicitante al Estado miembro al que se reasigne a la persona en cuestión.
- **Un mecanismo que también tenga en cuenta los esfuerzos de reasentamiento.** Se reconocerá de este modo la importancia de los esfuerzos por facilitar las vías legales y seguras hacia Europa.
- **Un sistema más eficiente** con un plazo más breve para la transmisión de las solicitudes de traslado, la recepción de las respuestas y la ejecución de los traslados de solicitantes de asilo entre los Estados miembros, así como la eliminación del cambio de responsabilidad.
- **Disuadir de que se cometan abusos y movimientos secundarios** con mayor claridad en cuanto a las obligaciones legales para los solicitantes de asilo, incluido el derecho a permanecer en el Estado miembro responsable de su solicitud, límites geográficos a la provisión de prestaciones materiales de acogida y consecuencias proporcionadas en caso de incumplimiento, y sobre todo la creación de protocolos que permitan proteger los intereses principales de los solicitantes de asilo con mayores garantías para los menores no acompañados y una ampliación equilibrada de la definición de los miembros de la familia.

6. La creación de visados humanitarios

Los visados humanitarios constituyen otro instrumento que podría utilizarse para proporcionar una vía para la entrada legal y segura a la UE de personas que necesitan protección internacional. El Derecho de la UE no prevé un procedimiento independiente para el visado humanitario.

7. La creación de medidas de integración sostenibles

Los procedimientos de asilo suponen un determinado coste organizativo y financiero para los Estados miembros, al que se añaden los gastos de subsistencia hasta que el beneficiario de la protección internacional es autosuficiente. Con el fin de permitir a la UE y los gobiernos nacionales actuar de manera adecuada, **se necesita una nueva estrategia financiera y fiscal**. La acción del sector público ahora va a generar efectos económicos, sociales y políticos positivos, mientras que los efectos de la no-acción pueden ser devastadores. El actual mecanismo de protección civil de la Unión no está adecuadamente equipado para hacer frente a las necesidades estructurales y humanitarias tan amplias que resultan de una llegada masiva de solicitantes de asilo.

8. El fortalecimiento de la cooperación con terceros países

Es necesario aumentar la cooperación con terceros países, especialmente aquellos países de origen o tránsito de los solicitantes de asilo, ya que ello constituye una herramienta esencial para abordar las causas primarias de la migración irregular, combatir e impedir el paso y el tráfico ilícito de migrantes y proporcionar políticas eficaces de retorno, readmisión y reintegración para aquellos que no pueden obtener la protección.

Si se desea gestionar los flujos migratorios, la UE debe abordar las causas subyacentes de carácter político y económico de la inmigración en los países de origen. La UE debe dar prioridad al desarrollo social, humano y económico, al fortalecimiento institucional, a la democratización y a la consolidación de los derechos humanos. Apuntamos a las siguientes ideas:

- La política exterior y de seguridad común debe desempeñar su función en la lucha contra los conflictos violentos, la inestabilidad política, al corrupción y la promoción de la seguridad, la estabilidad y la resolución de conflictos.
- La política de desarrollo y la creación de capacidades pueden ayudar a los países en el camino hacia el crecimiento social y económico.
- Las políticas de ampliación y de vecindad oriental y meridional constituyen un instrumento fundamental para evitar la necesidad de emigrar.
- La política de visados de la UE debe convertirse en una herramienta para gestionar la movilidad y para apoyar la democratización y la prosperidad en terceros países.
- La política comercial de la UE también resulta un punto clave en este contexto.

9. La creación formal de un servicio de voluntariado europeo

Retomar la idea de promover el alineamiento de nuestra ayuda oficial al desarrollo con un programa único europeo, creando un servicio europeo del voluntariado, que pueda dar apoyo en este tipo de situaciones.

10. La inclusión de las siguientes propuestas en el ámbito de educación, empleo, inclusión social y de la financiación de la gestión de la crisis de los refugiados

- Introducir la perspectiva de género integrando plenamente su dimensión en todas las políticas y procedimientos, teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres que solicitan protección internacional y los desafíos específicos en materia de integración en el mercado laboral.
- En cuestiones de inclusión social e integración en el mercado laboral se ha pedido a la Comisión Europea que se evalúen de forma rápida, equitativa, transparente y gratuita las competencias formales y no formales de los solicitantes de asilo. También que se reconozcan sus cualificaciones, para desarrollar medidas adaptadas que les permitan aprovechar todo su potencial y faciliten los contactos entre la oferta y la demanda de mano de obra en los países de acogida. Además, incluir una garantía a un rápido y fácil acceso a una formación de calidad, con períodos de prácticas, teniendo en cuenta sus habilidades y competencias, talentos y conocimientos especializados.
- En el ámbito de la explotación laboral, ante el bajo riesgo detectado de ser descubierto o perseguido judicialmente como empresario que explota el trabajo de migrantes irregulares, es necesario asegurarse de que todos los casos descubiertos estén tipificados y penados adecuadamente en el marco del Derecho nacional junto con un incremento de las inspecciones laborales en los sectores más expuestos.
- En el ámbito de la financiación se propone que estas no se costeen con recursos financieros de programas destinados a otros grupos desfavorecidos, sino con inversiones sociales adicionales. Por consiguiente, se pide a la Comisión que en la revisión del marco financiero plurianual aumente la participación del Fondo Social Europeo hasta el 25% del presupuesto total de los Fondos Estructurales y de Inversión.
- En el ámbito de la discriminación, se subraya la necesidad de que la Comisión y los Estados miembros redoblen sus esfuerzos en la lucha contra todas las formas de discriminación, xenofobia y racismo, sensibilizando acerca de las leyes contra la discriminación y apoyando en su labor a las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los organismos nacionales responsables de la igualdad.

VII. Conclusión

En un contexto de austeridad económica, siendo testigos de una reticencia cada vez mayor a la aceptación de inmigrantes por parte de algunas formaciones políticas como excusa habitualmente utilizada para poner en peligro grandes logros europeos –como el espacio Schengen y la libre circulación de personas–, es necesario aplicar más medidas comunes y europeas.

La UE y sus Estados miembros deben aceptar que Europa es un continente de inmigración y que redundaría en el interés de Europa no solo el permitir la migración gestionada, sino también garantizar la integración de los migrantes.

Las políticas en materia de inmigración y asilo de la UE deben ser consideradas parte de un contexto más amplio y deben coordinarse con otras políticas que abarcan desde política exterior y de seguridad, comercio, desarrollo, ampliación y vecindad y derechos humanos hasta empleo, educación y presupuesto.

Dichas políticas deben dar prioridad a las personas, su dignidad, su seguridad y su protección en todas las actuaciones europeas, centrándose en un sólido diálogo político y en la asociación con los países de origen y con los países de tránsito, el apoyo a los procesos de democratización, el fortalecimiento de las instituciones, el desarrollo, la gestión conjunta de las fronteras, la lucha contra el tráfico y contrabando de seres humanos y la protección conjunta de las personas en peligro, incluida la apertura de canales legales para la movilidad controlada hacia la UE.

Ahora no es el momento de dudas: las autoridades políticas a escala europea, nacional, regional y local deben actuar con urgencia para adoptar medidas que reflejen la estrategia multidisciplinar europea y progresista. Una política coordinada en materia de migración redundará en el interés superior de los ciudadanos actuales y futuros de la UE.

IOSU JUARISTI

(EH Bildu)

Egun on, denoi.

Ez dut hor bertan egoteko aukerarik, baino era batera edo bestera parte hartu nahi nuen eztabaidan eta ikastaro hauetan, eta horregatik espero dut bideoa ondo jasoko duzuela eta ondo entzungo duzuela. Nere iritzia behintzat eman nahi nuen gai honetaz.

Pertsona migratzaile eta errefuxiatuen egoerak sekulako garrantzia du neretzat eta Euskal Herria Bildurentzat. Horregatik, Europako Parlamentuan sartu bezain pronto, ezkerreko taldean lantalde bat sortu genuen eta lehenengo aukeran errefuxiatuen etorrera bideak eta kanpamenduak ikuskatzera izan nuen aukerari heldu eta bidaiatzen hasi nintzen. Lanpedusan eta Sizilian lehenengo, Jordaniako kanpamenduetan horren ondoren, Balkanetako ibilbide osoan, Idomenitik gora jarraian, eta gero Lesbos eta Atenasen berriro. Kalen ere izan nintzen, eta azkenik, orain dela hilabete pare bat, Turkian, alde batetik, iparraldeko atxiloketa gunetan, eta bestetik, Siriako mugan. Lehen ere Jordaniara joan nintzenez, Siriako mugan egon nintzen eta orain berdin, baino Turkiako aldean ikusteko han bertan zein den egoera eta, sinetsidazue, egoera beldurgarria da benetan.

Leku hauetan guztietan esango nuke egon den Europar diputatu bakarra naizela eta egia esan nere aurtengo eta hurrengo partean (bi urte egin ditut dagoeneko Europako Parlamentuan) eta izan da benetan beharbada lanik aberasgarriena, gogorrena baina baita aberasgarrienetakoa ere.

Gauza asko ikusi ditut bidaia hauetan, gauza gogorak, eta testigantza beldurgarriak ere entzun ditut ehunka errefuxiatuekin hitz egin eta gero. Oso garbi eduki behar dugu ezinbestean datoztela pertsona migratzaile eta errefuxiatu guzti hauek. Inork ez du bere herria utzi nahi eta jende askorekin hitz egin dut, esan bezala, eta denek berdina esaten dute: beste erremediorik, beste aukerarik ez dutelako ateratzen dira beraien herrialdeetatik eta Europa da gure hegoaldeetik eta ekialdeetik datoztenen aukera bakarra.

Ez datoz guri lana kentzera, ez datoz gure diru-laguntzak edo subentzioak jasotzera; bizitza duin bat izateko eta bizi irauteko duten aukera bakarra dutelako etortzen dira Europa aldera beraien herrialdeak utzita. Eta beraien tokian jartzen ez garen bitartean esango nuke ezingo dugula pertsona hauen benetako egoera eta errealitatea ulertu.

Imaginatuz ezazue zuek zaretela. Imagina ezazu zu zarela hiru edo lau seme-alabekin datorrena bere bizitza jokoan jarriz. Imagina ezazu zu zarela hamabost urteko mutil hori Afganistanetik beharbada bakar-bakarrik datorrena eta horrelako milaka eta milaka etorri dira eta eto-

riko dira. Eta imagina ezazu bizitza jokoan jarri behar duzula, zurea eta zure seme-alabena Europara iristeko eta gero Europan begira askotan eta askotan zein den ongi-etorria. Hori baita gertatu dena eta hori baita gertatzen ari dena, etorrera ez baita geratu, Europar Batasuneko Estatu kideek atea ixtea erabaki arren. Eta hau ez da ezinbestean gertatzen den zerbait. Esto no es algo inevitable.

La decisión de huir de estos países de África, Oriente Medio o Asia quizás no sea responsabilidad directa de la Unión Europea –alguien podrá decir que es una decisión personal–, pero sus Estados miembros sí son responsables del drama político y militar, social y económico de estos países, directa o indirectamente. Y, por supuesto, son directamente responsables de que deban jugarse la vida tanto en el mar Egeo como en la zona central del mar Mediterráneo.

Lo que sucedió el año pasado en la zona de Lesbos y otras islas del Egeo es buena prueba de ello, en mi opinión. Incluso las personas refugiadas sirias, cuya entrada en territorio de la Unión Europea había sido o era aceptada, debían pagar miles de euros y jugarse la vida en embarcaciones absolutamente precarias –y créanme, porque he visto muchas de estas embarcaciones–, cuando podían haber entrado por la frontera terrestre de Grecia o usando los ferris que conectan Turquía con Grecia, con las islas griegas. Es decir, ha habido una decisión consciente y premeditada de que los refugiados y las refugiadas se jueguen la vida para llegar a Europa.

Y el argumento de las mafias, que por supuesto existen, es solo una parte, una parte interesada para explicar esta situación. Cada vez que los Estados miembros han tomado decisiones para cerrar un poco más la puerta, las mafias se han frotado las manos y esto lo co-zoco de primera mano.

Este argumento es tan falaz como el que sostiene que para mantener la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea es preciso controlar –lo cual es un eufemismo de cerrar– las fronteras exteriores de la Unión. Es el viejo dilema, en mi opinión tramposo e interesado, entre seguridad y libertad.

Todo esto forma parte de una lucha ideológica prolongada que nos está imponiendo un modelo de sociedad basado en nosotros y los otros, nosotras y las otras, basado en el miedo al diferente, que alimenta y fomenta la xenofobia y el racismo, y entierra la justicia, la responsabilidad y la solidaridad. Y EH Bildu defiende justamente un modelo de sociedad basado en la justicia social, la responsabilidad y la solidaridad, una sociedad en la que todas las personas gocen de todos los derechos. Todas las personas. Por supuesto, también las personas migrantes y refugiadas.

Como os decía, he viajado prácticamente a todas las rutas de entrada a la Unión Europea y a muchos de los campos de refugiados que rodean o están dentro de la Unión Europea y quiero aprovechar este momento, esta oportunidad de participar en este debate, para rendir

homenaje a todas las voluntarias y activistas que están dando lo mejor cada día para ayudar a estas personas y también para tener una sociedad distinta.

Quería acabar con un par de apuntes en relación con la situación que actualmente se vive en Siria, en Irak y, por supuesto, también en Turquía.

En Siria, como todos sabéis, la matanza ha sido brutal, la economía y el sistema sanitario están absolutamente destruidos, la esperanza de vida ha descendido veinte años en apenas un lustro y es una sociedad que ya ni siquiera podría calificarse de tal. El número de desplazados, es decir, de personas que han tenido que huir de sus pueblos, de sus casas, pero siguen aún en Siria, se acerca ya a los siete millones de personas. Hay veinticinco mil heridos al mes tratados en los hospitales de Siria y al menos un millón de personas atrapadas en zonas aisladas o sitiadas en las que no hay acceso, en las que están pasando hambre, adonde no pueden llegar las medicinas y el material médico más básico, y el cerco de civiles y el hambre se han convertido en instrumentos de guerra.

Es verdad que de Siria se habla mucho, es verdad que no se habla mucho de esos cientos de miles de desplazados que están en tierra de nadie, que no pueden ni tan siquiera acceder a Turquía o no pueden acceder a Jordania, pero no se habla mucho de la situación en Irak, una situación que se está deteriorando y que va a seguir originando un flujo de personas refugiadas que van a querer, que van a necesitar seguir entrando o intentar entrar en la Unión Europea.

Y de Turquía me gustaría deciros que el acuerdo, la declaración de intenciones o lo que sea, porque no es un tratado internacional y no tiene un valor jurídico como tal, lo pactado entre la Unión Europea y Turquía, en nuestra opinión, es injusto, es ilegal y es profundamente inhumano. En Turquía el derecho a huir de la guerra no está garantizado, porque con la aquiescencia o porque la Unión Europea está cerrando los ojos, Turquía está levantando un auténtico muro en la frontera sur con Siria y esos cientos de miles de personas de las que os hablaba no pueden acceder ahora a Turquía y no pueden tener una oportunidad para sobrevivir, para salvar la vida en muchos casos, porque se encuentran –y esto lo recogimos en testimonios directos en Kilis, en la misma frontera turca con Siria, de personas que hacía un mes habían conseguido huir poco antes de que empezaran a erigir ese muro– sabemos perfectamente que hay cientos de miles de personas en el lado sirio entre Alepo y Kilis en campamentos sin techo, sin comida, sin servicios médico obviamente. Porque son unas poquitas, muy poquitas ONG las que pueden trabajar allí, están en una situación absolutamente desesperada, más desesperada cuando saben perfectamente que es imposible o prácticamente imposible superar ese muro que les separa de Turquía.

A Turquía hay que reconocerle, a la sociedad y al gobierno, que están ayudando a estas personas refugiadas, pero de igual modo hay que reconocer que Turquía no es un país seguro y que la situación para estas personas es muy, muy complicada. Turquía no es un país seguro ni tan siquiera para los refugiados y mucho menos para buena parte de la ciudadanía que

vive bajo su Administración. Yo he viajado un par de veces a la zona de Kurdistán, he estado en Diyarbakir y he visto las fotos del distrito sur de Diyarbakir después de los bombardeos del ejército turco. Esas imágenes se asemejan mucho a lo que ha pasado y a la situación actual después de los bombardeos israelíes en Gaza. Es una destrucción absoluta y de eso no se habla. Pero tampoco la situación de las personas refugiadas es la ideal. De los dos con siete millones de personas refugiadas sirias que están en Turquía, solo un diez por ciento vive en campos, lo cual quiere decir que en esos campamentos tienen un acceso mejor, por ejemplo, a servicios básicos de salud y quizás también de educación, pero el resto, ese noventa por ciento restante, vive, o malvive, o sobrevive como puede en las ciudades turcas con un acceso a servicios públicos o básicos muy complicado.

Es mucho peor la situación de los cerca de cuatrocientos mil refugiados no sirios que intentan sobrevivir como pueden en Turquía. Muchos de ellos o algunos centenares de ellos, varios miles se encuentran en centros de detención, en régimen de cárcel absoluto, en unas once cárceles o centros de detención diseminados en Turquía. Pudimos entrar una delegación de GUE/NGL –y es la primera vez que sucede–, pudimos entrar en dos de esas cárceles. La situación o el régimen es absolutamente de prisión. Hay mujeres con niños que viven en ese régimen de prisión y sin ningún futuro, a pesar de que en el acuerdo con la Unión Europea internacional pueden acogerse a asilo. Pero un representante del gobierno turco nos dijo expresamente que su objetivo es deportar al cien por cien de esas personas, porque consideran que esas personas que han sido expulsadas de Grecia han podido pedir asilo, protección internacional en Grecia, algo que tampoco en muchos casos ha podido suceder.

En fin. Esta es la situación, esto es lo que yo en mis viajes en este último año desde Lampedusa a Turquía he podido ver y he podido comprobar. La situación es terrible, la situación de estas personas es terrible y estas personas van a seguir entrando. Lo que está en juego no es solo la Unión Europea., Lo que está en juego es el tipo de sociedad, el modelo de sociedad que queremos tener y esa es la clave, en mi opinión.

Muchas gracias por vuestra atención.

Espero dut ikastaro eta eztabaida aberasgarria izango duzuela. Berrito sentitzen dut hor bertan egoteko aukerarik ez edukitzea eta espero dut hurrengo batean bertan parte hartzeko aukera izango dudala.

Eskerrik asko.

CARLOS ITURGAIZ (PP)

Esta intervención pretende hacer un recorrido sobre los aspectos más destacados que rodean a la crisis de refugiados. Las causas y consecuencias de esta crisis son analizadas en la primera parte de la intervención. Posteriormente se describe cuál ha sido la reacción de la UE, así como qué políticas está definiendo para hacer frente a este desafío. Finalmente se exponen de forma breve las líneas generales de la posición que está adoptando la Delegación Española del PP en el Parlamento Europeo para hacer frente a esta crisis.

Esta no es una crisis migratoria cualquiera. Es una crisis en la que se ven implicados refugiados. Personas que huyen de la guerra y el fanatismo. Esto imprime un carácter especial a la situación, tal y como podrá observarse a lo largo de mi intervención.

Migrantes y refugiados. ¿Qué los diferencia?

El Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) define los **refugiados** como aquellas personas que huyen “para salvar sus vidas o preservar su libertad”. Los refugiados, a diferencia de los **migrantes por razones económicas**, tienen derecho a pedir asilo siempre y cuando puedan demostrar que provienen de un país en conflicto donde las circunstancias le obligan a buscar refugio fuera de sus fronteras, o donde existen “*fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas*”, según establece el Estatuto del Refugiado de la ONU de 1951, modificado en 1967. Los que van en búsqueda de un trabajo en el exterior no pueden, por lo tanto, considerarse refugiados. Son considerados migrantes económicos.

Por tanto, antes de empezar con esta intervención es importante que todos tengamos claro que el derecho al asilo es un derecho humano que está protegido por el derecho internacional, y que los Estados miembros de la UE tiene la obligación de hacerlo cumplir.

¿Cuál es la realidad que se vive en la UE?

En primer lugar es conveniente que conozcamos las dimensiones de esta crisis. Los datos que a continuación se recogen ayudan a vislumbrar que nos encontramos ante un enorme desafío. No hay respuestas sencillas para un reto de estas características. Es importante que reconozcamos que ante esta situación, las respuestas son complejas:

- Según datos de Frontex, en 2015, hubo 1,8 millones de cruces ilegales en las fronteras exteriores de la UE. Más de un millón de migrantes irregulares y refugiados llegaron

a Europa por tierra y por mar. En 2014 llegaron 282.500 migrantes de manera irregular. A finales de 2015, la UE estimaba que en 2016 podrían entrar hasta 1,5 millones de personas. Esta estimación no se está haciendo realidad como consecuencia de las políticas activadas desde la UE.

- Según datos de la EASO, en 2015 se presentaron en la UE más de un millón de solicitudes de protección internacional.
- En 2014 perdieron la vida 3.200 migrantes intentando cruzar el Mediterráneo. Según la Organización Internacional para las Migraciones, en 2015 más de 3.771 personas murieron o desaparecieron en el Mediterráneo. Desde el inicio de este año 2016 hasta el 8 de marzo, 444 personas murieron ahogadas en el Mediterráneo.

¿Cuáles son las causas principales de los movimientos migratorios?

El fenómeno migratorio no es nuevo, pero a lo largo de los últimos meses ha desbordado cualquier tipo de previsión, desembocando en una crisis. La causa principal es la Guerra en Siria.

Esta guerra se inició a principios de 2011. Un conflicto que se ha visto agravado con la irrupción en el campo de batalla del Estado Islámico. Sus consecuencias han sido devastadoras. Se han contabilizado más de 230.000 muertos y millones de desplazados. En concreto, se habla de más de 12 millones de desplazados. Más de 4 millones de personas han tenido que abandonar su país a causa de la guerra. Los países vecinos están sobrepasados: Turquía (2,5 millones), Líbano (1,1 millones) y Jordania (629.266), Irak (250.000) y Egipto (132.000). La capacidad de estos estados para proteger a los asilados está desbordada y han comenzado a restringir el paso a refugiados sirios.

En el marco de esta conferencia no es posible dejar de mencionar la situación en Libia. El progresivo desmoronamiento de este país ha provocado la entrada de flujos migratorios desde este territorio hasta la UE. La práctica ausencia de Estado en Libia ha favorecido la expansión de las mafias que trafican con inmigrantes, especialmente con subsaharianos. Además, mientras permanezcan activos los conflictos de Libia y Siria, miles de personas tratarán de huir de sus países. La mayoría de estas personas tiene el estatus de refugiados. Son personas que huyen de la guerra y el fanatismo.

Por otra parte, la presión demográfica proveniente de África sigue presente. Los acuerdos firmados por España con Marruecos y Mauritania redujeron los flujos hacia nuestro país, pero ha aumentado la presión sobre Grecia e Italia. Esta es una presión constante que genera importantes flujos migratorios que parten desde el norte de África.

¿Cómo ha reaccionado la UE?

Tal y como ya he apuntado, durante el año 2015, se detectaron 1,8 millones de cruces ilegales en las fronteras exteriores de la UE. Se presentaron más de 1 millón de solicitudes de asilo. Las previsiones se han desbordado. Esto hace que la UE se enfrente a una situación extremadamente compleja.

Desde un primer momento se observó una disparidad de posiciones de los Estados miembros en relación a esta cuestión. Alemania se puso a la cabeza de aquellos Estados miembros que adoptaron una posición de apertura en relación a la llegada de solicitantes de asilo. En el lado contrario se situaron fundamentalmente algunos países de Europa de Este. Se observa además una brecha entre los países del norte y los países del sur. Los países del sur soportan una fuerte presión migratoria en sus fronteras y los países del norte soportan el grueso de las solicitudes de asilo. Esto ha generado una continua fricción entre los distintos bloques que han venido defendiendo sus intereses particulares sin abordar el fenómeno desde una óptica global. Una fricción que ha dañado en cierto modo las estructuras del proyecto europeo.

A lo largo de los últimos meses se ha podido percibir que la UE no era capaz de ofrecer una respuesta homogénea frente a este desafío. Muchos Estados miembros han mostrado recelos ante las propuestas que llegaban desde Bruselas. Han aflorado egoísmos y posiciones antagónicas.

Durante la presente crisis de refugiados han sido varios los países que han suspendido temporalmente la libre circulación de personas. Esto supone una amenaza para un pilar básico del proyecto Europeo. La UE ha venido adoptando medidas para la preservación de Schengen.

A todo esto hay que sumar el surgimiento en gran parte de los Estados miembros de la UE de movimiento populistas que tienen una posición radical en contra de la inmigración. Hablamos de partidos como el Frente Nacional en Francia, UKIP en Reino Unido, el Partido de la Libertad en Holanda, la extrema derecha en los países nórdicos, o el extraordinario crecimiento de los últimos meses del partido político Alternativa para Alemania. No hay duda de que el alarmante crecimiento de estas opciones políticas puede condicionar la política migratoria de numerosos Estados miembros.

Prueba del éxito que está teniendo el populismo antiinmigración que ha surgido en los últimos años es la victoria del Brexit en el referéndum que se celebró en Reino Unido el pasado 23 de junio. Los partidarios de la salida del Reino Unido de la UE, con UKIP a la cabeza, han centrado gran parte de su campaña en el odio al extranjero y la demonización de los inmigrantes como causa de todos los males de su país. Su victoria es la constatación de que vivimos una etapa convulsa en el que el nacionalismo y el populismo trata de romper el proyecto europeo. La UE debe mantenerse firme en torno a sus principios y valores, y combatir a estos movimientos desde la racionalidad y la moderación.

Esta crisis no va a encontrar soluciones desde planteamiento nacionales. Esta crisis debe ser abordada desde una óptica global. La UE tiene una enorme responsabilidad en este sentido. Debe trabajar en el desarrollo de una política común en materia de asilo y migración. Y debemos ser justos. La UE, a través de sus instituciones, ha tratado de ofrecer respuestas comunes que en numerosas ocasiones se han encontrado con el rechazo de los Estados miembros. Ante esta situación, es fundamental que luchemos por alcanzar acuerdos de mínimos. Acuerdos que congreguen el máximo consenso posible y que nos permitan hacer frente al reto migratorio desde una óptica global.

¿Qué acuerdos se han alcanzado en el seno de la UE a lo largo del último año?

En el último año se han adoptado dos acuerdos que permiten albergar ciertas esperanzas de que la UE sea capaz de abordar este desafío desde una perspectiva global. No hay duda de que ambos acuerdos pueden ser mejorables. También es cierto que ambos acuerdos podrían ser más ambiciosos, pero ambos contienen un elemento común y positivo: estos acuerdos han contado con el respaldo del conjunto de la UE.

El primero de ellos llegó en septiembre de 2015. Se llegó a un acuerdo en el seno de la UE para recolocar a 160.000 refugiados entre los distintos Estados miembros. A primeros de abril de 2016, únicamente habían sido recolocados 1.145 refugiados. Es necesario que los Estados miembros hagan los esfuerzos necesarios para cumplir con sus compromisos. Es allí donde la UE debe seguir presionando. Debemos exigir que se cumplan estos compromisos. España está colaborando intensamente con los programas europeos de reubicación y de reasentamiento.

El segundo es el acuerdo que alcanzó la UE con Turquía en marzo de 2016. Este acuerdo llevaba a efecto una estrategia que desde el Gobierno de España y el PP consideramos clave para hacer frente a los retos migratorios. Se trata del establecimiento de una relación de cooperación y diálogo continuo con los países de origen y tránsito. Esta es la piedra angular en la política migratoria del siglo XXI.

Acuerdo UE-Turquía

El 19 de marzo, los 28 Estados miembros y el primer ministro turco, Ahmet Davutoglu, cerraron un acuerdo que permitía a la Unión Europea retornar a Turquía a todo migrante –incluidos los refugiados– que arribasen a las islas griegas. El texto final reforzaba las garantías legales al explicitar que no habría “expulsiones colectivas” y que todo el proceso se haría con la colaboración de ACNUR. A cambio, por cada sirio retornado a Turquía otro sería reasentado legalmente en la UE. En el Acuerdo final, la Unión solo se compromete a dar cobijo a 72.000 personas por este mecanismo. Otros de los incentivos que presentó la UE son la liberalización de visados, el desembolso de 6.000 millones de euros para ayuda a los refugiados y la apertura de un nuevo capítulo en el proceso de adhesión a la UE.

La firma de este acuerdo levantó una importante polvareda en parte de la opinión pública europea que denunciaba que la propuesta podía vulnerar la legalidad imperante en la UE. El Gobierno de España y el PP siempre defendimos que solo respaldaríamos un acuerdo que respetase la legalidad española y europea y excluyese cualquier forma de expulsión colectiva. En el acuerdo final se hace referencia expresa a la tramitación individualizada de los expedientes de solicitud de asilo.

Este acuerdo pretende en parte disuadir a los refugiados de que pongan en peligro su vida en la travesía por mar hasta las islas griegas, así como frenar la actuación de las mafias que trafican con sus vidas. Además ofrece a las personas susceptibles de protección internacional una vía legal y segura para solicitar asilo en la Unión a través de un proceso de reasentamiento. La realidad es que este acuerdo está funcionando y los flujos de personas que llegan a las islas griegas desde Turquía están disminuyendo de manera sustancial.

Además, es necesario destacar un aspecto muy positivo. Tras multitud de desencuentros entre los Estados miembros, este acuerdo es una muestra de un compromiso de mínimos para que la UE afronte desde una perspectiva común el fenómeno de los refugiados. A lo largo de los últimos meses, tal y como ya he apuntado anteriormente, han surgido tensiones entre los distintos Gobiernos. Han aflorado egoísmos y posiciones antagónicas. Este es un acuerdo de base que nos permite retomar la senda de la unidad europea, imprescindible para afrontar los retos que se presentan. Esta acuerdo fue apoyado por los Gobiernos de los 28 Estados miembros (ahora 27). Fue aprobado por Gobiernos de distinto color político (socialistas, liberales, populares, e incluso el Gobierno de Syriza).

¿Qué medidas tiene pendiente adoptar la UE en este año 2016?

En la actualidad, en el seno de la UE se están adoptando medidas para hacer frente al desafío migratorio. A continuación se recogen algunas de las propuestas legislativas que hay sobre la mesa en el Parlamento Europeo y que pretenden servir para afrontar desde una perspectiva común el fenómeno migratorio:

- **Reglamento sobre la Guardia Europea de Costas y Fronteras.** La Comisión propuso crear la Guardia Europea de Fronteras y Costas para garantizar una gestión rigurosa y compartida de las fronteras exteriores. Esta Guardia englobará a la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas, formada a partir de Frontex, y a las autoridades responsables de la gestión de fronteras en los Estados miembros, que seguirán ejerciendo la gestión cotidiana de las fronteras exteriores. Esta misma semana se ha aprobado esta propuesta en el Pleno del Parlamento Europeo.
- **Propuesta de reforma del Código de fronteras Schengen.** Esta propuesta de reforma de la Comisión establece que todas las personas que crucen las fronteras exteriores de Schengen de salida o de entrada, estarán sujetas tanto a la verificación de su documenta-

ción como a la consulta a las bases de datos pertinentes, incluyendo SIS e Interpol (controles sistemáticos). El motivo es poder comprobar, como se hace con nacionales de países terceros, si hay una amenaza a la seguridad de uno de los Estados miembros.

- **Cambios en las normas de Dublín.** El pasado 7 de abril, la **Comisión Europea** presentó una propuesta para crear una **agencia federal** que centralice todo lo relativo al **derecho al asilo** (en sustitución de la EASO). Se pretende distribuir a los asilados por cuotas entre los socios, o mantener el statu quo (la petición de asilo es responsabilidad del país en el que se solicita) pero con un mecanismo de emergencia de reparto en caso de llegadas masivas a algún país.
- **Propuesta para crear una lista común de la UE de países de origen seguro.** Esta propuesta está en proceso de elaboración en el Parlamento Europeo. Esta iniciativa busca aligerar la tramitación de las solicitudes de asilo. La Comisión propone los siguientes países: Albania, Bosnia- Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía.
- **Mecanismo de emergencia para la suspensión de la exención de visados.** Está en proceso de aprobación un mecanismo rápido para retirar la exención de visa a los países que lo requieran a fin de evitar abusos. Se trata de incorporar una especie de freno de emergencia en el sistema de visados. En particular, Alemania y Francia habían insistido en un endurecimiento de la cláusula en vista de la planeada exención de visado para los ciudadanos turcos. Si Turquía cumple con todas las condiciones exigidas, es posible que a fines de junio los turcos sean beneficiados con esta medida.

Todas estas propuestas que están en proceso de aprobación son una muestra de que la UE está trabajando para adoptar medidas que permitan afrontar este desafío desde una perspectiva global.

Conclusiones

¿Qué proponemos desde la Delegación Española del PP para hacer frente a este desafío?

- Los retos migratorios a los que la UE se enfrenta requieren una respuesta europea firme, común y decidida. Es necesario que los Estados miembros asuman sus compromisos o la crisis no va a tener solución. Nos estamos encontrando una brecha abismal entre lo que se dice y lo que finalmente se hace.
- Son muchos los Estados miembros que están adoptando medidas de forma unilateral. Esta crisis solo se puede resolver con más Europa, más unión, más solidaridad y no que cada uno vaya para su lado. Es fundamental que se promueva el reparto de responsabilidades entre los distintos países.

- Tenemos que garantizar la seguridad de las fronteras exteriores. Es el mejor modo de preservar la libre circulación de personas. Sin fronteras interiores estamos obligados a afrontar esta crisis de forma común. Schengen es un pilar básico del proceso de construcción de la UE.
- Ante la actual crisis humanitaria apostamos por la solidaridad. Garantizar el asilo es un valor común europeo, no solo de unos pocos Estados miembros.
- Las operaciones de salvamento de vidas humanas en el Mediterráneo es una prioridad. Es esencial dotar a las operaciones de búsqueda y salvamento de una financiación adecuada.
- Tolerancia cero con los traficantes de seres humanos, contrabandistas y pasadores. Para ello resulta fundamental la cooperación con las autoridades policiales de terceros países.
- La integración es clave a la hora de hablar de los refugiados. No basta con protegerles de la violencia que les ha hecho huir. El objetivo a largo plazo debe ser la integración con éxito en nuestras sociedades. Esto exige también un esfuerzo por parte de los refugiados. Los Estados miembros deben garantizar que la acogida de los nuevos inmigrantes va acompañada de una sólida política de integración (cursos obligatorios de lengua, instrucción en los valores de la UE, inclusión social, etc.).
- Debemos hacer frente a los movimientos xenófobos que han venido surgiendo en los últimos años y responder a este reto desde los valores y principios que inspiran el proceso de construcción europea y sobre los que se asienta la sociedad europea.
- El Gobierno español está realizando un importante esfuerzo, en medios humanos y materiales con el objetivo de cumplir sus compromisos.
- España lleva muchos años haciendo frente a la inmigración irregular y hasta ahora con buenos resultados. Las costas españolas son las puertas de Europa. En el seno de la UE, las experiencias y el modelo español de cooperación con los países de origen son tomados como ejemplo. Desde que comenzamos a colaborar con Marruecos, Argelia y Mauritania, el número de inmigrantes irregulares que llegan a las costas en barcas es mucho menor (hay que recordar la crisis de los cayucos de 2006). Resulta crucial trabajar en origen aunque en países como Libia, con una estructura estatal inexistente, o Siria, sumida en una cruenta guerra, resulta muy complicado.

MAITE PAGAZAURTUNDUA
(UPyD)

No quiero olvidar el artículo 14 de la Declaración de DDHH de la ONU:

"En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y disfrutar de él en cualquier país".

Son millones las personas las que escapan de las guerras y del fanatismo violento en todo el mundo. El éxodo de estas personas ha obligado a las instituciones europeas a confrontarse con su verdadera cara ante el espejo. La imagen no es respetable, porque los Estados no son capaces de mantener las palabras de las que presumían y presumen en los discursos oficiales. El artículo 3 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados prohíbe discriminación alguna por motivos de raza, religión o país de origen. La imagen no es digna, porque en realidad no han deseado materializar, salvo algunos países, durante algún tiempo, la política de acogida de refugiados de las guerras y la persecución.

Durante el último año y medio hemos asistido a la devaluación de la coherencia entre las políticas expuestas y enunciadas por el Consejo y la Comisión con respecto a su ejecución.

El Parlamento Europeo ha impulsado la redacción de planes integrales de actuación, incluyendo vías seguras para que los refugiados de guerra no tuvieran que jugarse la vida en su necesidad de escapar de la muerte e intentar llegar a nuestras fronteras. Se puede comprobar a través del informe que se aprobó en fecha 12 de abril sobre la situación en el mar Mediterráneo y necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración. En el informe se apelaba a la solidaridad, exigiendo el empleo de las agencias de la Unión y mostrando algo más que preocupación por el sistema de reubicación y reasentamiento. Sin embargo, el trabajo del Parlamento ha sido desoído y manipulado por el Consejo y la Comisión. Es una dura afirmación, pero necesaria, porque denuncia una frustrante y peligrosa realidad.

Como peligrosa realidad es la del egoísmo de los gobiernos enmascarados tras el Consejo. Peligrosa realidad es la tibieza de la Comisión, subordinándose a las incoherencias del Consejo. Peligrosa realidad, la debilidad del Parlamento que ha jugado el papel del cándido en un juego de tahúres. Todo ello debe ser señalado, porque forma parte de la crisis de valores que lleva al ascenso de los populismos egoístas y xenófobos.

La subcontratación de servicios a Turquía para taponar la llegada de refugiados y migrantes a Grecia ha sido un error desde todos los puntos de vista.

La aplicación del acuerdo con Turquía, lejos de solucionar el problema, ha servido para activar una ruta más peligrosa por el Mediterráneo central, como ya advertían las organizaciones

humanitarias. Era previsible. De hecho, la Comisión ha reconocido que se espera el doble de fallecidos por ahogamiento en el mar en 2016. Más de la mitad de quienes intentan llegar a nuestras costas son mujeres y niños. Turquía amenaza a las instituciones con abrir de nuevo la espita de llegadas a Grecia.

Por otra parte, se ha presionado a Grecia para que aplique el injusto Reglamento de Dublín que le obliga, por otra parte, a impedir la salida de los refugiados y migrantes de Grecia, por lo que los centros de registro se han convertido en cárceles a cielo abierto y hay casi 50.000 personas en una situación insoportable y atrapadas allá.

El ejemplo paradigmático, reflejo de nuestra (falta de) política de asilo, fue el impropio campo de refugiados de Idomeni.

Tras Eslovenia, Croacia y Serbia, Macedonia fue el cuarto país que cerró sus fronteras. Lo hizo el 8 de marzo, cortando así el acceso conocido como la “vía de los Balcanes”. Dejó a 13.000 personas atrapadas en Idomeni. Tras el colapso Grecia, decidió desalojar el campo de refugiados el 24 de mayo de madrugada, asegurándose de que no hubiera testigos de prensa. Solo 5 miembros de Médicos Sin Fronteras pudieron comprobar cómo se desalojó a los 8.400 refugiados que entonces había allí, sin darles ninguna indicación acerca de su futuro asentamiento. Los refugiados acabaron en campos que ACNUR califica como “muy por debajo de los estándares mínimos”.

Médicos sin Fronteras ha renunciado el 17 de junio a los fondos europeos porque no quiere ser cómplice en una política que no puede denominarse de asilo. El embajador de la UE ante Turquía ha dimitido el 14 de junio para calmar a Erdogan en su chantaje creciente a la UE. La Comisión no responde a los diputados que le demandan el nombre y número de los Estados que se niegan a colaborar en las políticas aprobadas para la reubicación y reasentamiento de refugiados. La Comisión ya ha anunciado el 7 de mayo que estudiará la creación de macro-cárceles flotantes para la primera criba de migrantes y refugiados, sin pisar siquiera tierra firme, a salvo de miradas indiscretas, de testigos incómodos.

Si no acogemos al número de refugiados que nos permiten nuestras estructuras locales, regionales y nacionales, apartando ya las mentiras y las excusas burocráticas, y si no lo hacemos con la dignidad que les corresponde y con los valores recogidos en nuestro Tratado, será difícil frenar la escalada xenófoba y violenta que están sufriendo dentro de nuestras fronteras. Según el Informe sobre Derechos Fundamentales de 2016 de la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales (FRA), los ataques de la extrema derecha contra inmigrantes han aumentado escandalosamente. En Alemania, por ejemplo, los incidentes respecto a los lugares de acogida han pasado de 199 en 2014 a 1.031 en 2015; de 29 ataques violentos a 177. Respecto a incidentes directamente relacionados con los refugiados y solicitantes de asilo, se pasó de 62 en 2012 a 1.610. Hubo al menos 140 ataques violentos.

Lo peor es cómo se percibe socialmente el perfil de estos atacantes. La primera encuesta del FRA sobre la discriminación contra los inmigrantes y las minorías (EU-MIDIS), publicada en 2009, revela que los encuestados opinan que entre el 32% y el 71% de los agresores

son parte de la población mayoritaria. Gran parte de la población no asocia tanto los ataques a la extrema derecha (entre 1% y 13%) como a la gente normal. Y esto es muy grave, pues corremos el riesgo de normalizarlo socialmente. La tolerante Europa puede estar perdiendo buena parte de su alma.

Lo confirma el FRA cuando emite su *Opinión en el Informe sobre derechos fundamentales 2016*. Aunque, por una parte, dice que *“los Estados miembros y las instituciones de la UE mantuvieron sus esfuerzos para contrarrestar los delitos por motivos de odio, el racismo y la discriminación étnica”*, acaba concluyendo que:

“En 2015, los sentimientos xenófobos pasaron a ocupar un primer plano en varios Estados miembros de la UE, alimentados en gran medida por la llegada en gran número de solicitantes de asilo e inmigrantes, así como por los atentados terroristas en París y Copenhague y las tramas frustradas en diversos Estados miembros”.

Desgraciadamente, esta es una realidad que muchos líderes europeos están alimentando. En julio de 2015 escuchamos al ministro de Estonia para la Protección Social rechazando a los refugiados musulmanes, señalando que, *“después de todo, somos un país que pertenece a cultura cristiana”*. Y hay declaraciones en una línea similar del portavoz del presidente checo, del ministro del Interior eslovaco, del de Chipre o del primer ministro de Hungría: *“Los que lleguen se han formado en otra religión, y representan una cultura radicalmente diferente. La mayoría de ellos no son cristianos, sino musulmanes. Esta es una cuestión importante, porque Europa y la identidad europea tiene sus raíces en el cristianismo.”*

Palabras como estas demuestran que la Unión Europea está olvidando que su primera piedra fue la laicidad, como sinónimo de tolerancia del pluralismo ideológico o religioso. Este valor se apuntala desde los hechos (cumpliendo con nuestras obligaciones con el derecho humanitario y con los compromisos que nosotros mismos hemos contraído), pero también desde los discursos institucionales, desde los programas de educación infantil que, aunque quizás tarde, por fin están promoviendo varios países europeos (entre ellos España, donde el Observatorio Español contra el Racismo y la Xenofobia publicó, para los profesores, el Manual para la prevención y detección del racismo, la xenofobia y otras formas de la intolerancia en las escuelas) o con programas de integración real para que los refugiados puedan acceder a nuestros mercados de trabajo y no quedar socialmente excluidos.

El papel del Parlamento Europeo ha sido ignorado y confirma, por un lado, que la toma de decisiones de manera intergubernamental está contaminando el papel de las instituciones europeas, y por otro, que los intereses nacionales prevalecen sobre los valores europeos. Es una triste realidad para la democracia europea.

Nos estamos jugando el futuro de Europa, porque en tiempos de globalización no es posible salvarnos solos y porque no es posible la convivencia en la UE si renunciamos a nuestros valores, dado que el populismo lo intoxicará todo y perderemos el futuro.

Por solidaridad, por egoísmo, es necesario aplicar políticas de asilo dignas de tal nombre.



8

BIGARREN MAHAI-INGURUA
MESA REDONDA II

BIGARREN MAHAI-INGURUA / MESA REDONDA II: **EUSKAL ERAKUNDEEK ERREFUXIATUEN ALDE HARTUTAKO NEURRIAK /** **MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS INSTITUCIONES VASCAS** **A FAVOR DE LOS REFUGIADOS**

NOEMÍ OSTOLAZA

(Eusko Jaurlaritzako Enplegu eta Gizarte Politika saileko Kabinete eta Komunikazioko zuzendaria /
*Directora de Gabinete y Comunicación del Departamento de Empleo
 y Políticas Sociales del Gobierno Vasco*)

Presentación

Nos encontramos ante la mayor crisis migratoria desde la Segunda Guerra Mundial. Este pasado 20 de junio, con motivo del día mundial de las personas refugiadas, ACNUR nos dio la cifra actualizada de los desplazamientos forzados. Cuando a finales del 2014 la cifra de desplazamientos no llegaba a 60 millones, a mediados del 2015 nos encontramos con la cifra escalofriante de 65,3 millones de desplazamientos forzosos.

65 millones de personas que se encuentran en la necesidad de huir de su hogar, abandonarlo todo para buscar un refugio, un lugar seguro en el que poder hallar seguridad y poder desarrollar un proyecto de vida, o simplemente un futuro sin muertes y sufrimiento.

Ante este panorama, necesariamente, esta crisis europea de las personas refugiadas ha sacudido las conciencias europeas, agolpándose desordenada e impulsivamente voluntades, intenciones, exigencias, reivindicaciones, dudas, propuestas y recursos para dar una respuesta acorde a la exigencia que nos plantean las imágenes que nos llegan cada día.

En este contexto, donde los medios de comunicación se hacen eco de la situación de extrema necesidad en la que se encuentran las personas refugiadas, se trasladan a las administraciones públicas y a las entidades sociales iniciativas solidarias de parte de la ciudadanía y, al mismo tiempo, se exige a las instituciones que actúen de manera rigurosa y operativa. En la gestión de esta crisis es tan importante el fundamento cívico como el rigor práctico.

En este tipo de encrucijadas de alcance histórico es necesario establecer un marco de bases que conjugue con autenticidad el valor de principios éticos sólidos y la fuerza de criterios prácticos de viabilidad. Este marco de bases se ha acordado en el seno de las mesas de coordinación que se han habilitado en Euskadi. Los principios recogidos en el siguiente

decálogo tienen su raíz en el principio Kantiano de ayudar como nos gustaría ser ayudados, dotando de valor y dignidad al ser humano simplemente por el hecho de serlo.

A. DEBER. Lo que debemos hacer. Los por qué

- 1. Principio de humanidad.** Tenemos el deber humano y humanitario de solidaridad. Esto significa prestar auxilio a quien se encuentra en una situación extrema de padecimiento, necesidad o emergencia.
- 2. Principio de responsabilidad.** Tenemos el deber de asumir la responsabilidad, propia y compartida, en la defensa de la dignidad humana y los derechos humanos, así como el compromiso institucional, político y social derivado de la misma.
- 3. Principio de legalidad.** Tenemos el deber de cumplir con el Derecho Internacional. En este contexto, muy especialmente con la Convención de Ginebra de 1951, el artículo 14 de la Declaración de Derechos Humanos y el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

B. QUERER. Lo que queremos hacer. Los para qué

- 4. Seriedad.** Queremos actuar con seriedad, medida y discreción. Rechazamos cualquier forma de utilización demagógica, sensacionalista, propagandística, partidista o paternalista del drama y de sus víctimas.
- 5. Rigor.** Queremos actuar con rigor, lo que implica buscar alternativas ágiles, eficientes, viables y sostenibles, con plena consciencia de que son necesarias respuestas de permanencia a medio y largo plazo.
- 6. Globalidad.** Queremos actuar sobre las consecuencias y sobre las causas, ofrecer una respuesta asistencial aquí e intervenir sobre el terreno con proyectos concretos y colaborando con otros agentes a superar las causas de esta situación.

C. PODER. Lo que podemos hacer. El cómo

- 7. Reciprocidad.** Podemos ayudar como nos gustaría ser ayudados si, individualmente o como pueblo, nos encontrásemos en una situación similar a la que se encuentran las personas refugiadas en este momento.
- 8. Coordinación.** Podemos contribuir a la máxima coordinación interinstitucional en todos los niveles de la Administración pública, desde el local hasta el internacional y a la sinergia y colaboración estrecha con las organizaciones no gubernamentales.

- 9. Organización.** Podemos concentrarnos en la vertiente organizativa, lo que implica anticipar, preparar y disponer los recursos operativos y asistenciales necesarios para acoger de forma adecuada a las personas refugiadas.

D. HACER. Lo qué vamos a hacer. El qué

- 10. Compromiso.** Primero, estamos previendo los recursos necesarios para responder al desafío ético, humanitario y democrático que nos plantea esta crisis. Segundo, vamos a acoger de forma solidaria y organizada a las personas refugiadas que lleguen a Euskadi. Tercero, vamos a promover una integración de derechos y deberes de las personas refugiadas sobre la base del principio de igualdad y no discriminación.

El compartir esta base ideológica y un punto de partida común en cuanto al modelo de atención que se va a prestar es un enorme avance, teniendo en cuenta que en aquel momento no disponíamos de datos exactos, ni de procedimientos, y más aún cuando la información variaba de un día a otro.

Creo que esta contextualización es importante para entender la respuesta que se viene coordinando desde el septiembre pasado.

Las imágenes que recibíamos desde los medios de comunicación y el traslado que se hacía desde los mismos medios sobre los acuerdos que se iban adoptando en Europa nos hacían pensar en llegadas masivas de un día para otro y sin capacidad de planificar una acogida digna y estable.

El tiempo nos ha mostrado que aunque los cupos europeos ya estuvieran decididos, entre medio, había que realizar un sinfín de pasos y papeleos que, tras un finísimo velo de garantía para la seguridad de los países receptores, se han alargado mucho más de lo que nos gustaría.

Primeras reuniones y acuerdos para la acogida en Euskadi

En septiembre del 2015 Euskadi se empieza a preparar para una estimación de acoger a un colectivo de 1.000 personas refugiadas que pudieran llegar al País Vasco gradualmente, en función de los mismos criterios de reparto establecidos por la Comunidad Europea para la asignación de los cupos a los países miembros (población, PIB, índice de desempleo y acogida a personas refugiadas).

No teniendo competencias en la acogida de refugiados, a las comunidades autónomas se nos asigna un papel colaborador y facilitador en la fase de acogida y de integración que realizarán las personas refugiadas con la ayuda de las entidades sociales homologadas y acreditadas como tales. Entendemos que las administraciones públicas debemos:

- Colaborar con las ONG responsables de la acogida en Euskadi (Cruz Roja y CEAR).
- Liderar, junto con las instituciones públicas de Euskadi y las ONG, una acogida que dé seguridad jurídica y hacerlo de una forma seria.
- Catalizar los sentimientos de solidaridad manifestados por la sociedad vasca, de tal forma que si su expresión no es considerada la más adecuada, no por ello hay que despreciarla.
- Establecer una comunicación responsable, teniendo permanentemente informada a la sociedad.
- Explicar a la sociedad que los refugiados están protegidos por una legalidad internacional y que no se trata en este caso de un proceso migratorio de carácter solo económico, sino más bien de un proceso producto de la guerra y la violación de los derechos más elementales de las personas.

Del mismo modo, también teníamos muy claro que es lo que NO queríamos hacer:

- Diferenciar a unos refugiados de otros.
- No generar en la sociedad una impresión de privilegio.
- No realizar expresiones de acogida de carácter extraordinario.
- Realizar una comunicación que busque réditos más allá del compromiso con estas personas.

Por tanto, teniendo una base clara donde estaba bien definida la función de cada uno de los agentes y compartiendo los principios en los que se debían fundamentar todas aquellas, se establecieron tres niveles de trabajo:

1. Nivel interdepartamental, donde se reúnen los distintos departamentos del Gobierno Vasco que puedan verse implicados en la actuación que se diseñe.
2. Nivel interinstitucional, donde se reúnen los tres niveles administrativos (Gobierno, diputaciones forales y ayuntamientos).
3. Nivel social, donde se reúnen las administraciones públicas con las entidades sociales que trabajan en el ámbito de la cooperación y la inmigración.

Decisiones

1. Dar forma al Mapa de Servicios y de Recursos:

- Infraestructuras idóneas (alojamiento, municipios).
- Red social de apoyo.

Crear un mapa de recursos en cada una de las comunidades autónomas para hacer posible esta acogida tanto en lo que se refiere al alojamiento, manutención y vestuario, así como garantizar la asistencia sanitaria, el acceso a la educación, el acceso a los

servicios sociales y generar una amplia red de apoyo social a estas personas. Además y una vez que tengan su documentación completa, el apoyo a su inserción sociolaboral en nuestra comunidad.

De cara a ir dando forma a un mapa de servicios y de recursos, un criterio que todos compartimos es que estos recursos se deben encontrar en municipios que dispongan de centro de salud y escuela, además de tener una red de comunicaciones.

Se determina también que la gestión de la vivienda se llevará desde Alokabide, teniendo en cuenta los criterios establecidos de que las viviendas se tienen que buscar en municipios donde haya escuela y centro salud.

2. Cómo encauzar de manera unificada la solidaridad de la ciudadanía:

Se elaboró una pequeña guía para que ayuntamientos, diputaciones y organizaciones puedan dar respuesta y encauzar de manera unificada, coordinada y adecuada toda esta solidaridad que se está dando por parte de la ciudadanía.

Todos los agentes acordamos adecuado no articular vías excepcionales para encauzar las muestras de solidaridad ante esta crisis, sino que lo más correcto es aprovechar y vehicular esta solidaridad por canales ya existentes.

3. Elaborar mensajes homogéneos para trasladar a la ciudadanía:

Además de unificar los criterios para encauzar los mensajes de colaboración, se considera necesario elaborar un argumentario que unifique mensajes de tranquilidad y de principios éticos.

El decálogo que he enumerado al inicio de mi intervención puede servir como ejemplo.

A partir de esas tres primeras reuniones que tuvieron su reflejo en la prensa, el COMITÉ OPERATIVO empieza a desgranar las cuestiones y tareas a desempeñar:

Se establecen tres grupos de trabajo: un grupo de trabajo público-privado alrededor del tema de la vivienda, otro para trabajar el acompañamiento y el itinerario social de acogida, y un tercero sobre comunicación y sensibilización.

Financiación

En las distintas reuniones celebradas en Madrid se nos ha reiterado que no va a existir ningún problema de financiación, asumiendo por tanto que dicha financiación corresponde al Estado.

También sabemos extraoficialmente que se destinarán 6.000 euros por cada una de las personas refugiadas. Se entiende que estos 6.000 euros van a sufragar todos los gastos de acompañamiento que van a tener que costear las ONG en el desempeño de las tareas a ellas encomendadas.

Lo que parece evidente es que las comunidades autónomas se tendrán que hacer cargo del proceso de integración de estas personas, es decir, de la asistencia sanitaria, de la educación y, en su caso, del acceso a los servicios sociales.

Coordinación con la Secretaría de Estado

No teniendo competencia en la acogida de personas refugiadas, además de estar coordinados con las entidades y administraciones de Euskadi, nos parecía fundamental el hecho de estar en coordinación con la Secretaría de Inmigración y Emigración para poder recabar los últimos datos, más aun viendo que no estaban llegando los contingentes esperados. En las reuniones mantenidas (2) se nos traslada lo siguiente:

Problemas en origen

Los problemas de identificación y comunicación que han impedido hasta la fecha la llegada masiva de las personas refugiadas ubicadas en Italia o Grecia persisten, problemas esencialmente de identificación de las personas refugiadas, así como de falta de encaje de las personas funcionarias que algunos Estados miembros quieren desplazar a los lugares de origen.

7.000 personas en 2016

Pese a esos problemas, el objetivo de reubicar a las personas llegadas a esos destinos sigue vigente. Así, el próximo año España tiene previsto recibir unas 7.000 personas (6.000 personas de reubicación y 1.000 personas de reasentamiento), cifra que probablemente sea algo superior en 2017. En Euskadi la cifra cercana a las 1.000 personas se mantiene y por lo tanto se sigue trabajando en ello.

Prevista la llegada de un nuevo contingente en enero

Parecía que iba a ser probable que a partir de la segunda quincena de enero 2016, de manera más o menos escalonada, empezaran a llegar nuevas personas refugiadas a Euskadi. En ese sentido, son CEAR y Cruz Roja las entidades que se encargarán de su acogida. Por ello, estas dos organizaciones fueron consultadas sobre el número de plazas de las que disponían o podían disponer para enero.

Gracias a los acuerdos ya adoptados en los distintos encuentros mantenidos hasta la fecha por diferentes instituciones y las propias organizaciones citadas, las plazas serán ampliadas.

Según los listados actuales del Gobierno español, en enero existían 54 plazas disponibles en Euskadi, todas ellas en Bilbao, pero fruto de los acuerdos, estas plazas serán ampliadas, de tal forma que juntas, CEAR y Cruz Roja, están habilitando nuevas plazas repartidas por los tres territorios (unas 170). Esto es posible gracias a la implicación de los ayuntamientos (principalmente de las capitales) a través de Eudel y de Alokabide.

Euskadi se abre

Dado que los mecanismos para la distribución de las personas que se encontraban en Italia y Grecia no funcionaban suficientemente bien y dado que las ONG tenían ya las plazas habilitadas, los contingentes de personas refugiadas que llegaron a Euskadi vinieron a través de las vías ordinarias: personas que han llegado por su propio pie, personas procedentes de Melilla... Al fin y al cabo, tal y como mencionaba anteriormente, los desplazamientos forzados se han multiplicado a nivel mundial. Son muchas las personas que buscan un lugar estable y seguro en el que asentarse, ya que en sus países de origen sus vidas corren peligro. Apuntó el poeta Warsan Shire *“nadie pone a sus hijos en un bote, a menos que el agua sea más segura que la tierra”*.

En este contexto es donde queremos enmarcar el sentido de nuestro compromiso de no querer generar refugiados de primera y de segunda clase. Entendemos que las personas que huyen de la violencia y de la muerte merecen ser atendidas. No miramos la nacionalidad de las personas, sino su condición de solicitante de protección.

En este aspecto, las instituciones vascas se han comprometido a que las 1.000 personas que puedan llegar a Euskadi en los dos próximos años sean personas refugiadas en sentido amplio. Las instituciones vascas acordaron desde el inicio de esta crisis no generar refugiados de primera clase y es en ese campo en el que se enmarca la decisión ya comunicada al Gobierno de España.

Decisiones europeas y organización europea de la llegada de personas refugiadas

La Unión Europea decidió en septiembre dar acogida a 120.000 personas, sumadas a las 40.000 que ya admitió refugiar en julio. En julio, España aceptó acoger 2.749 personas: 1.300 personas de las se encontraban en Italia y Grecia (obligatorio) y 1.449 personas que se ubicadas fuera de la UE (voluntario). El 22 de septiembre la UE acordó, en un periodo de dos años, reubicar 66.000 personas desde Italia, Grecia y otros países comunitarios (voluntariamente). Las 54.000 personas restantes se reubicarán un año después de la entrada en vigor de la decisión. De ellas, España aceptó acoger 8.023 personas, de forma que la cifra total sería de 10.772 personas: 1.300 (obligatorio), 1.449 (voluntario) del primer acuerdo y otras 8.023 (voluntario) del segundo acuerdo del Consejo. Es una primera cifra, porque todavía resta por decidir la distribución de 61.744 personas de las 160.000 ya asumidas por Europa.

Antes de llegar a firmar el acuerdo con Turquía, los Estados miembros ya nos estaban dando pistas de hacia dónde iba a virar la apuesta de la política comunitaria: la de blindar las fronteras. Y es que ya el 15 de octubre de 2015 las conclusiones de la Comisión Europea en cuanto a migraciones establecía las siguientes orientaciones:

- Cooperar con terceros países para detener los flujos.
- Reforzar la protección de las fronteras exteriores de la UE (tomando el acervo de Schengen como fundamento).
- Dar respuesta a la afluencia de refugiados en Europa y garantizar los retornos.

El acuerdo firmado por la UE Europea y Turquía no es más que la constatación del auge de los partidos de ideología neoliberal en el seno de la Comunidad Europea. Es necesario revalorizar Europa, volver a dotar a la institución de los valores que soportaron su fundación.

Quisiera con esto traer a la sala el planteamiento que realiza el antropólogo Zygmunt Bauman, cuya lectura pausada de su trabajo les recomiendo, en el que entiende a las personas refugiadas como si fueran mensajeros de la globalización. Nos coloca Bauman en un escenario alarmista, de insensibilidad moral y de indiferencia, donde las expresiones de solidaridad quedan relegadas a los márgenes. En este contexto, estos nómadas, que no lo son de forma voluntaria, sino por el veredicto de un destino despiadado, nos recuerda de manera irritante la fragilidad de nuestro propio bienestar. Es una costumbre humana culpar y castigar a los mensajeros en vez de responsabilizar a las fuerzas mundiales incomprensibles

A partir de ahora

¿Que nos corresponde hacer a partir de ahora a las instituciones vascas?

Creo que toca seguir trabajando en tres cuestiones:

1. Seguir colaborando con las entidades sociales en la acogida, la integración y la socialización de las personas que puedan llegar a Euskadi, trabajando paralelamente un nuevo modelo de acogida en el que las comunidades autónomas tengamos un papel más decisivo.
2. Trabajar en los foros que corresponda a favor de los pasajes seguros, de la apertura de las fronteras.
3. Coordinar y reforzar la atención en origen, tanto en Grecia, Italia o Turquía como en los países en conflicto.

Por último, quiero terminar mi intervención compartiendo una reflexión con ustedes: todas las personas que estamos intentando dar la mejor respuesta posible a este reto estamos abordando las respuestas desde el convencimiento de que todo este proceso supone una oportunidad para todos.

Es una oportunidad de dar forma a un articulado de medidas e iniciativas en coordinación, no solo entre el entramado institucional, sino también entre Administración y entidades. La coordinación que pueda darse servirá de aprendizaje para siguientes problemas o retos que se nos puedan plantear.

Creo también que es una oportunidad para que la sociedad vasca vea crecer valores como la humanidad, la solidaridad, la democracia, y poner en valor aquellas acciones en pro de la defensa de los derechos humanos y la dignidad humana.

También quiero dejar claro que asumimos la responsabilidad de dar respuesta a esta crisis desde el convencimiento de que estamos obligados a prestar auxilio ante una situación de extrema necesidad. Desde la obligación de atender y el derecho de ser atendido que se dan en esta causa, no vamos a hacer distinciones ante situaciones de vulnerabilidad, no vamos a tener refugiados de primera y de segunda.

JAVIER GALPARSORO
(CEAR Euskadiko presidentea /
Presidente de CEAR Euskadi)

Recientemente hemos presentado el **Informe CEAR 2016**⁴⁷ sobre la situación de las personas refugiadas en Europa y España. En él se describe de manera pormenorizada la llegada a lo largo de 2015 de centenares de miles de personas refugiadas a las puertas de una Europa convertida en fortaleza y la respuesta que han recibido. Huían de las guerras y de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Ante el cierre de las vías legales y seguras para acceder a la protección internacional no tuvieron más remedio que arriesgar sus vidas en el Mediterráneo o intentar sortear fronteras erizadas de perímetros fortificados.

Mediterráneo fosa común. La OIM estima en 3.771 las personas que el pasado año fallecieron o desaparecieron en el Mediterráneo. En el mes de abril de 2015, una embarcación naufragó al poco de salir de Libia y 400 personas perdieron la vida. Era la peor tragedia reciente en el Mediterráneo. Unos días después, frente a la isla italiana de Lampedusa, la dramática cifra asciende a 700 personas. A pesar de las palabras de conmoción de los líderes europeos ante lo sucedido, desde entonces no se han puesto las medidas efectivas para que el Mediterráneo deje ser la ruta más mortal del mundo.

En respuesta al aumento de la llegada de personas en busca de protección a Europa, la Comisión Europea plantea en la Agenda Europea de Migraciones la adopción de una serie de medidas comunes –como la reubicación– que ponen en evidencia el fracaso del sistema europeo común de asilo.

Se subastan refugiados. El 20 de julio de 2015 la Comisión Europea propone la rápida reubicación⁴⁸ de 40.000 refugiados en Grecia y en Italia. Pide solidaridad y colaboración al resto de los 28 países de la UE. El Gobierno español manifiesta que tan solo estaba en disposición de acoger a 1.300 personas en este proceso de reubicación además de 1.449 personas en el proceso de reasentamiento⁴⁹.

El 3 de septiembre nos conmueve la enorme tragedia de la aparición del cadáver del niño Aylan Kurdi, varado para siempre sobre una playa turca con sus zapatitos nuevos y su niqui impoluto. Se parece a nuestros hijos, pero también a los de nuestros dirigentes y políticos.

47 <http://www.cear.es/informe-cear-2016-las-personas-refugiadas-en-espana-y-en-europa/>.

48 Reubicación: procedimiento a través del cual los países de la UE aceptan el traslado de personas solicitantes de protección internacional desde otro país de la UE (hasta el momento Italia y Grecia).

49 Reasentamiento: procedimiento a través del cual los países acogen a personas reconocidas como refugiadas en terceros países (Libano, Turquía, Jordania...).

Las conciencias de buena parte de la humanidad se resquebrajan. Muchos descubren de este modo tan traumático que existen las personas refugiadas y empujan a los políticos para diseñar un plan de acogida más urgente y masiva.

El 9 de septiembre la Comisión Europea pide un esfuerzo adicional a los países miembros de la UE para reubicar a 120.000 refugiados más –que se sumaban a los 40.000 ya aprobados en julio– procedentes de Grecia (50.400), Italia (15.600) y Hungría (54.000).

La reunión de jefes de Estado de 63 países en La Valetta (Malta) el 11 de noviembre fija un **fondo fiduciario de 1.800 millones de euros** para atajar las causas de la inmigración y el desplazamiento forzado. El 24 de febrero se publica la **Decisión 2016/253 del Parlamento Europeo y del Consejo** movilizand o 1.530 millones de euros adicionales para financiar medidas destinadas a gestionar la crisis de los refugiados, debido a lo acuciante de sus necesidades.

Se estableció la redistribución de los 160.000 refugiados con una ponderación de criterios de división (40% en función del tamaño de la población, 40% en función del PIB, 10% en función de las solicitudes de asilo y el 10% restante en función de la tasa de desempleo) de manera que a España le correspondía acoger a **14.931 personas refugiadas**.

Se pidió también un mecanismo de reubicación permanente para ayudar a cualquier país miembro ante una situación de extrema presión migratoria.

Se reclama una política de retorno más eficaz hacia las personas irregulares en aplicación de la **Directiva 2008/115 de la Unión Europea**⁵⁰ y se valora la dimensión exterior de la crisis con apoyo a Jordania, Líbano y Turquía, países que están soportando una mayor presión migratoria. Al mismo tiempo, reforzando las operaciones navales militares de vigilancia –que no de salvamento– en el Mediterráneo con la llamada Eunavfor Med para desmantelamiento de redes de tráfico de inmigrantes.

El 24 de septiembre se aprueba la **Decisión del Consejo 2015/1601** por la cual se fijan unas medidas provisionales de protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (subrayo con intención quiénes eran los destinatarios de las medidas, es decir, los países afectados, no en cambio las personas refugiadas).

El Fondo de Asilo, Migración, e Integración (**FAMI**) asigna **6.000 €** por cada solicitante de asilo que sea recibido en un país de la UE, mientras que **Italia y Grecia** recibirían **500 €** adicionales por cada refugiado que enviaban. Está claro que hay recursos suficientes. Italia y Grecia debían garantizar la toma de huellas e identificación rápida de los solicitantes a través de los denominados *hotspots* que se crearon.

⁵⁰ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Se informaba también a los solicitantes de protección internacional de las consecuencias de los desplazamientos irregulares dentro de la Unión Europea por cuanto la libertad de circulación estaba limitada. Se pedía que no más tarde del 26 de septiembre de 2016 un total de 54.000 solicitantes fueran reubicados desde Grecia e Italia.

El procedimiento de reubicación se presumía complejo pero riguroso con ayuda de la EASO (Oficina Europea de Apoyo al Asilo), ACNUR, EUROPOL, FRONTEX y funcionarios policiales de Grecia e Italia, debiendo estar completado el plazo de ejecución no más tarde del 26 de septiembre de 2017.

La acogida a las personas refugiadas en España. España se comprometió a acoger un **total de 14.931 refugiados**, cuando de repente Hungría cae del proceso de reubicación, por lo que se reduce su aportación y se redistribuyen las cifras de modo que a España le corresponden finalmente las 1.300 personas a reubicar acordadas en julio de 2015, además de otras 1.896 personas a reubicar desde Italia y 6.127 personas desde Grecia.

En total son **9.323 personas**, por lo que se reduce prácticamente a la mitad el número de acogidos mientras la llegada de personas migrantes y refugiadas a las costas mediterráneas **por sus propios medios** seguía siendo continua.

Tan es así que con el fin de afrontar la saturación del sistema de acogida y acoger a las personas solicitantes de protección internacional que ya se encontraban en España, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social amplió en agosto de 2015 los fondos dedicados a la acogida de las personas refugiadas para que las entidades que desarrollan los programas de intervención, CEAR entre ellas, pudieran incrementar el número de plazas de acogida del **sistema de las 1.000 que había entonces a 2.805 en junio de 2016**.

Después de recibir diferentes informaciones acerca del primer grupo “piloto” de personas que llegarían reubicadas, a finales de octubre el MEYSS, a través de la Dirección General de Migraciones, se puso en contacto con CEAR y el resto de entidades y con los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) para informar de la inminente llegada y acogida de un grupo de 19 personas eritreas y sirias procedentes de Italia.

El 8 de noviembre llegaron al aeropuerto de Madrid solo 11 personas eritreas y 1 siria, ante la negativa de 7 a tener España como destino. 3 de ellas fueron acogidas por CEAR en Bilbao.

En diciembre, de nuevo el Ministerio se puso en contacto con CEAR porque 6 de las 7 personas que no quisieron viajar en noviembre iban a ser finalmente reubicadas en España y, en concreto, en el centro de acogida que esta organización gestiona en la localidad madrileña de Getafe. Así, el 23 de diciembre llegaron al aeropuerto de Madrid 4 hombres y 2 mujeres.

El 30 de mayo de 2016, es decir, 5 meses después, llegaron a España 87 personas más como primera parte de un grupo de 586 personas refugiadas que el Gobierno ha anunciado que acogerá antes del próximo mes de agosto a través de la reubicación y el reasentamiento.

Estas 87 personas refugiadas procedían de Grecia e Italia, eran de nacionalidad siria, iraquí, eritrea y centroafricana, y fueron repartidas por las provincias de Barcelona, Zaragoza, Sevilla, Araba/Álava, Asturias, Baleares, Guadalajara, Gipuzkoa, Madrid y Valladolid.

En la primera semana de junio llegaron otras 19 personas a través de este proceso, lo que hace un total, **a 7 de junio de 2016, de 124 personas de las 9.323** a las que se comprometió nuestro país a acoger a través de la reubicación y **aún no se había reasentado a ninguna de las 1.449** que aceptó.

Esta realidad se ajusta a la situación general, ya que en estas mismas fechas los países de la UE solo habían reubicado a 1.911 de las 160.000 personas comprometidas: 674 desde Italia y 1.044 desde Grecia.

El Gobierno Español anunció asimismo la llegada de **201** personas a lo largo de los próximos días del mes de **junio**:

- **59 desde Turquía**, en el marco del programa de reasentamiento (los días 21, 22 y 23 de junio);
- **64 desde Grecia** (los días 22 y 24 de junio), programa de reubicación;
- y **82 desde Líbano** (los días 28 y 29 de junio), programa reasentamiento.

Paralelamente a las negociaciones y mientras Europa seguía reunida, se activaban a cuenta-gotas los mecanismos de acogida extraordinarios (reubicación y reasentamiento) de las personas refugiadas, que como decía al comienzo de la intervención han buscado vías alternativas y poco seguras para llegar a Europa y a España.

A lo largo del 2015, los 28 países de la UE atendieron a 1.321.600 solicitantes de asilo, con un reparto muy desigual. Solo Alemania se ocupó de 476.510, mientras que, por ejemplo, **España batió su escuálido récord anual con casi 15.000 (14.881), apenas el 1% del total.**

Otros países, como Hungría, imprimieron a sus políticas de asilo un sello xenófobo y autoritario. Mientras miles de europeos y europeas, organizaciones sociales o gobiernos municipales y regionales se movilizaron en defensa de una acogida humana para las personas refugiadas, los dirigentes de la UE y los gobiernos nacionales quedaron atrapados en su falta de voluntad política y en la maraña burocrática.

Euskadi recibió a 163 personas que solicitaron protección internacional (Bizkaia: 132, Gipuzkoa: 17 y Araba: 14).

Sistema de acogida español

La competencia en materia de asilo, protección internacional y reasentamiento de personas refugiadas corresponde en exclusiva al Estado. Desde 1984, el Gobierno central subvenciona los programas de acogida e integración, que hoy recaen en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

A lo largo de estos años, a falta de desarrollo legislativo, se ha ido desarrollando un sistema de acogida mediante normas emanadas desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, principalmente a través de una **Orden Ministerial de 1989**⁵¹, que se desarrolló posteriormente por **Resolución de 6 de julio de 1998**, de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMERSO)⁵².

La Orden Ministerial de 1989 recogió por primera vez la creación de centros de acogida para solicitantes de asilo *“en base a la realidad social que demuestra que las personas que solicitan asilo y refugio precisan, en su mayor parte, de servicios sociales que afectan a aspectos fundamentales de la persona, tales como la subsistencia y la integración social”*.

Los centros de acogida se configuran como establecimientos públicos destinados a prestar alojamiento, manutención y asistencia psicosocial urgente y primaria, así como los servicios sociales encaminados a facilitar la convivencia e integración de las personas que solicitan protección internacional y carezcan de medios económicos para atender sus necesidades o las de su familia.

Dicha orden establece una serie de requisitos para que, siempre que haya disponibilidad, las personas beneficiarias puedan ingresar en los centros. El tiempo de estancia previsto es de **6 meses**, siempre que no haya una resolución anterior a ese plazo del expediente administrativo de protección internacional. La estancia puede prorrogarse de manera excepcional, en casos de vulnerabilidad, otros 3 meses. El **tiempo de estancia máximo** es, por tanto, de **9 meses**.

Asimismo, la orden ministerial contempla la colaboración con instituciones o entidades que desarrollen programas con personas refugiadas, mediante convenios de coordinación, colaboración y consulta.

Por primera vez **en el año 2009** se recoge el derecho de las personas solicitantes a recibir prestaciones sociales específicas y establece la obligación por parte de la Administración de proporcionar, cuando carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios para asegurar la satisfacción de sus necesidades en condiciones de dignidad.

⁵¹ http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1989-2449.

⁵² Resolución de 6 de julio de 1998 por la que se aprueba el Estatuto Básico de los Centros de Acogida a Refugiados del IMERSO y se desarrolla la Orden de 13 de enero de 1989, sobre Centros de Acogida a Refugiados. http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/res060798-dgimss.html.

Sin embargo, la Ley deja para desarrollo reglamentario estos preceptos y los programas específicos para las personas solicitantes de asilo. El reglamento de desarrollo de la Ley 12/2009, pese a que han transcurrido 6 años, aún no ha sido aprobado.

En su artículo 30, la **Ley 12/2009 de Asilo y Protección Subsidiaria**⁵³ señala que:

“(...) se proporcionará a las personas solicitantes de protección internacional, siempre que carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas”.

El artículo 31 establece que la acogida se realizará, principalmente, “a través de los centros propios del Ministerio competente y de aquellos que sean subvencionados a organizaciones no gubernamentales”.

La Ley también recoge la posibilidad de acceso a programas específicos de ayuda e integración para las personas que hayan obtenido protección internacional.

Por otro lado, la **Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013**, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, la cual en el **artículo 21** establece como principio general:

“En la legislación nacional por la que se apliquen las disposiciones de la presente Directiva, los Estados miembros tendrán en cuenta la situación específica de las personas vulnerables tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina”.

El período de transposición finalizó en junio de 2015 por lo que en la actualidad es de aplicación directa.

A fecha de 14 de junio de 2016 el **sistema de acogida español** cuenta con **421 plazas** en cuatro centros de titularidad pública y **2.384 plazas** gestionadas por **organizaciones no gubernamentales** que colaboran con la Administración, número de plazas que se ha ido incrementado notablemente a lo largo del curso 2015-2016 tras la reiterada reclamación por parte de las ONG de la necesidad de ampliación y mejora del sistema.

Además de la posibilidad de residir en los centros, las personas solicitantes de asilo pueden recibir ayudas económicas complementarias que están reguladas en Real Decreto 865/2006, de 14 de julio⁵⁴, por el que se establecen las normas reguladoras de las subven-

⁵³ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

⁵⁴ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd865-2006.html.

ciones públicas a los beneficiarios de los Centros de Acogida a Refugiados integrados en la Red de Centros de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El itinerario establecido por el MEYSS consta actualmente de **tres fases**:

- 1ª Fase o fase de acogida: tiene como objetivo cubrir las necesidades básicas de las personas solicitantes de protección internacional a través de los dispositivos de acogida, complementados con otros servicios, como los de intervención psicológica, interpretación y traducción, o asesoramiento legal.
- 2ª Fase o fase de integración: se inicia cuando las personas salen del dispositivo de acogida y requieren seguir recibiendo apoyo. Para ello se define un itinerario de acompañamiento, destinado a promover su autonomía e independencia. Esta fase se llevará a cabo en la misma provincia donde se ha iniciado el itinerario.
- 3ª Fase o fase de autonomía: en la que el beneficiario puede necesitar asistencia o apoyo eventual o esporádico en determinadas áreas.

Pese a que a lo largo del año se ha ampliado el número de dispositivos del sistema de acogida, aún quedan muchas mejoras por incorporar por ello desde CEAR venimos realizando las siguientes propuestas.

Propuestas

Al MEYSS hemos demandado la mejora del sistema **haciéndolo más FLEXIBLE**. Esto supone que el itinerario de integración debe adaptarse a las necesidades de las personas, teniendo en cuenta las cambiantes necesidades sociales y laborales de nuestro país, y en concreto se precisa la adecuación de los plazos en cada fase, la localización y tipo de dispositivo de acogida.

En relación con la población más vulnerable y a falta de desarrollo reglamentario, pedimos se aplique de manera directa la Directiva 2013/33/UE para atender a las personas en situación de especial vulnerabilidad o con necesidades especiales.

Asimismo hemos reclamado la reforma y ampliación del sistema de protección social para personas solicitantes de protección internacional y refugiadas existente, garantizando la cobertura de un sistema de garantía de ingresos mínimos, reforzando las políticas activas de educación, empleo y servicios sociales, así como la implicación de los actores vinculados a las mismas y asegurando una mayor cohesión territorial y coordinación entre los niveles de la Administración central, regional y local.

Respuesta de las administraciones autonómicas y locales. Propuestas de actuación

Ante la movilización ciudadana en demanda de una acogida solidaria para las personas refugiadas que huían principalmente de la guerra en Siria, diferentes comunidades autónomas y ayuntamientos promovieron propuestas de acogida, impulsaron oficinas de atención a estas personas, aprobaron mociones para declararse como ciudades de asilo, abrieron espacios para canalizar las donaciones de todo tipo (préstamo de pisos de particulares, acogida en el domicilio, mantas, ropa), organizaron el ofrecimiento de personas voluntarias, etc.

La mayoría de las medidas especiales programadas, presupuestadas, desarrolladas, y articuladas en políticas sociales por las diferentes comunidades autónomas están en una fase inicial y se han visto afectadas por la lentitud del Gobierno en el cumplimiento de su compromiso de recepción de cuotas de personas refugiadas.

En Euskadi, a raíz de la situación de emergencia de las personas refugiadas acontecida en 2015, se crearon varios grupos de trabajo tanto desde el Gobierno Vasco como desde las diputaciones Forales y los ayuntamientos. CEAR-Euskadi ha recibido en los últimos meses una ingente cantidad de solicitudes de formación e información tanto de entidades públicas como privadas.

En estos grupos de trabajo, desde CEAR-Euskadi se ha tratado de dar una mirada tanto global como específica sobre la situación de las personas refugiadas. Partiendo del conocimiento del sistema de acogida estatal y la experiencia práctica, se hizo llegar a la mesa interinstitucional un documento en el que se explicaba el itinerario de acogida del ministerio, el trabajo que hace CEAR-Euskadi, y lo que entendíamos que las administraciones públicas pueden aportar al mismo.

En este sentido, entendemos fundamental para dar una buena acogida partir de las siguientes **consideraciones previas**:

- Todas las personas solicitantes de protección internacional acceden al sistema de acogida en iguales condiciones. No hay un sistema distinto en función de la nacionalidad o la forma de llegada.
- Es el MEYSS quien asigna las plazas de acogida. No todas las personas que solicitan protección internacional se quedan en Euskadi, ni todas las que son acogidas en Euskadi han formalizado la solicitud aquí.
- Los plazos de la acogida son escasos para poder potenciar la integración y autonomía debido a las dificultades de aprendizaje del idioma (diferente según el nivel educativo).
- Apenas hay ayudas económicas para la 2ª fase (fase de autonomía).
- Hay que tener especialmente en cuenta las dificultades de inserción laboral. El paro afecta especialmente a las personas extranjeras.
- Existen enormes dificultades para acceder a una vivienda.
- No reciben prestaciones públicas autonómicas⁵⁵.

⁵⁵ El Sistema Vasco de Servicios Sociales se rige por la Ley 12/2008 de 5 de diciembre, en la cual el acceso a las prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales se configura como un derecho subjetivo, dentro del marco de los requisitos generales de acceso al mencionado sistema y de los requisitos de acceso específicos que se regulen para cada prestación o servicio.

Propuestas

A las instituciones vascas hemos demandado que lo **mejore haciéndolo SOSTENIBLE**, es decir, que cuando finalice la fase de acogida del itinerario de asilo faciliten el proceso de inclusión real y efectivo de las personas refugiadas en la sociedad. A través de:

1. Refuerzo de los dispositivos de acogida actuales y análisis de la viabilidad de nuevos dispositivos necesarios para garantizar una acogida de calidad.
2. Refuerzo de servicios de atención especializada: (intervención social, psicológica, jurídica, etc., prestando especial atención al colectivo de MENAS, JENAS, víctimas de trata, víctimas de violencia de género, población LGTBI, personas con discapacidad, mayores dependientes).
3. Articulación y coordinación de los dispositivos educativos, de salud, formación y empleo.
4. Implicación a nivel local:
 - Cesión de instalaciones y equipamiento para la acogida y atención especializada. Alquiler de pisos vacíos con contrato de renta social y por periodo mínimo de 1 año, atendiendo a las necesidades de autonomía de las personas.
 - Facilitación de acceso a los servicios de titularidad municipal (empadronamiento) y actuaciones en materia de actividades complementarias (escolares, educativas, sanitarias, culturales).
 - Acompañamiento, traducción de documentos, formación a trabajadores municipales, canalización de la participación de la ciudadanía.
 - Planificación y ejecución de acciones formativas y de inserción laboral.
 - En todas las fases queremos contar con programas de ocio y tiempo libre, actividades deportivas, conocimiento del entorno, teniendo especialmente en cuenta a los menores y jóvenes de cara a potenciar la incorporación en nuestra sociedad de esta nueva ciudadanía a través de los recursos públicos que se establezcan para ello.
 - Promoción de acciones de sensibilización a la ciudadanía que favorezcan la integración y convivencia con las personas refugiadas.

Apostamos por que todas las actuaciones se realicen desde el prisma de la prevención y no desde la reparación de daños.

DENIS ITXASO

(Gipuzkoako foru ahalduna /
Diputado foral de Gipuzkoa)

Introducción

- Informar sobre lo que la DFG está haciendo en materia de refugiados.
- Conocer mejor la situación de crisis humanitaria por la llegada de miles de refugiados a Europa.
- Ver la respuesta que Europa está dando (o no dando) y sus graves vulneraciones en materia de derechos humanos.
- Significado para el futuro de Europa ante la falta de respuesta política acorde a los valores democráticos y de defensa de los DD. HH. de la UE.

No olvidar

- Que lo primero es la defensa de los DD. HH. y la dignidad de las personas que llegan a nuestras costas.
- No son emigrantes económicos. Huyen porque la guerra les ha expulsado de sus tierras o por la persecución que sufren por sexo, raza, religión orientación sexual...
- Nos jugamos la capacidad de la UE para dar una respuesta ética a este problema y hacerlo con una voz. Nos jugamos el alma con la que queremos que la UE se construya.
- No hace tanto tiempo fueron nuestros padres y abuelos los que tuvieron que salir por culpa de la guerra.

Por qué hablamos de este tema

- Porque hasta ahora la llegada de refugiados no era masiva ni la respuesta de los países miembros había tenido este grado de xenofobia.
- Porque la guerra en Siria y el fuerte incremento de personas refugiadas ha llevado a primera plana un tema ya conocido por las instituciones y las ONG.

- Porque ahora parece que descubrimos que también están llegando eritreos, afganos, somalíes.
- Porque la crisis económica ha reducido los recursos destinados a la acogida y solidaridad con estas personas, y ahora los gobiernos están siendo cicateros para poner medios.

Procedimiento de acogida

- La llegada potestad del Gobierno central que a través de ONG especializadas, CEAR y Cruz Roja, son las responsables de la misma.
- Gobierno Vasco, en materia de Educación, Sanidad y Vivienda.
- Diputaciones forales con competencias en intervención secundaria y especializada de servicios sociales, y de gestión de la diversidad cultural y la cooperación para el desarrollo.
- Ayuntamientos, que asumirán la intervención primaria de servicios sociales y el desarrollo comunitario.

Respuesta de Gipuzkoa

- Las instituciones vascas están demostrando una especial sensibilidad ante esta situación en buena medida por la rápida respuesta de las personas del PSE-EE que estábamos en ellas.
- La respuesta de la sociedad guipuzcoana está siendo muy positiva en cuanto a solidaridad
- Están surgiendo múltiples iniciativas de apoyo a las personas refugiadas y de acogida a las mismas.
- La DFG está preparada y tiene los recursos necesarios para dar respuesta.
- Queremos que la Dirección de Cooperación sea pionera en la respuesta.
- Debemos poder dar respuesta a las necesidades de las personas que llegan, pero también debemos actuar sobre el terreno en la medida de lo posible.
- La repuesta vasca debe ser unívoca y única. Por ello, el Gobierno Vasco debe coordinar los esfuerzos de todo el entramado institucional vasco y de las ONG responsables de la acogida para garantizar una respuesta homogénea a un mismo problema.
- Datos en Gipuzkoa: los datos cambian cada día. Dependen del Gobierno central, que es quien los gestiona según su interés. En noviembre llegaron 18 a España de las 18.000

asignadas. Acaban de llegar 9 eritreos el 25 de mayo y el lunes 30 llegaron 8 de origen sirio. Todo ello de un total de 111 que llegarán a España hasta el 1 de junio. Parece que para finales de junio ya serán 587 en toda España.

- Otra cuestión sobre la que ha variado el planteamiento inicial ha sido la situación legal. Las personas que vienen de contingentes europeos vienen con la “tarjeta roja”, el trámite iniciado que les reconocerá el Estatuto de Asilo. Los que no vienen por esta vía tienen que acudir a la Policía Nacional y solicitarlo, con lo que pueden empadronarse y, si es positivo, a los seis meses pueden ser demandantes de empleo.
- Necesidad de flexibilizar las normas para aliviar su situación.

Marco de referencia de la cooperación

- La principal tarea en el ámbito de cooperación, además de colaborar con las ONGD, es la de paliar las injusticias estructurales y puntuales que se dan en países más desfavorecidos en destino, la concienciación y la sensibilización a través de un trabajo en educación, de acuerdo con la sociedad civil.
- Orientar su actuación en este terreno dos de los principios básicos en los que se fundamenta el **Plan Estratégico de Gestión de la DFG para el período 2015-2019: solidaridad y responsabilidad**.

Actuaciones en materia de refugiados

En Gipuzkoa

- Tareas de interlocución y dinamización de las familias de acogida como acompañantes en la inserción posterior de asentamiento: 105 familias se ofrecieron para acoger a dichas personas.
- Ciclo con deferencias: el 13 de mayo, una conferencia impartida por Javier de Lucas, catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia, que hizo una aproximación a la realidad de la crisis que estamos viviendo. El 26 de mayo, a una mesa redonda en la que participaron Ignacio Álvarez Osorio, profesor de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad de Alicante y Coordinador de Oriente Medio y Magreb en la Fundación Alternativas; Nazanin Armanian, escritora y politóloga, que ha impartido clases de Relaciones Internacionales en la UNED; y Rodrigo Araneda, responsable de la ONG ACATHI que trabaja con refugiados por motivación de orientación sexual.

- Dentro de los cursos de verano de la UPV, se han realizado tres actividades abiertas a todo el público los días 13, 20 y 27 de junio, que constaron de una mesa redonda en la que participaron los profesores Carlos Berzosa, presidente de CEAR, Esteban Beltrán, presidente de Amnistía Internacional, y Noé Cornago, profesor de Relaciones Internacionales de la UPV; una charla específica sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por Naciones Unidas, impartida por Pablo Martínez Osés; y una charla sobre la Coherencia de Políticas, impartida por Jorge Gutiérrez.
- Apoyo a diferentes iniciativas civiles de apoyo a las personas refugiadas: pintxo-pote solidario...

Sobre el terreno

- Apoyo a proyectos de la acción humanitaria dentro de Siria, en los países vecinos y en los corredores humanitarios de suministros de emergencia, agua potable, servicios de salud, educación y protección. Y también hay que informar a las familias acerca de sus derechos humanos y legales como víctimas de una guerra.
- No debe ser una ayuda humanitaria que busque convertirse en un dique de contención para detener los flujos de personas, sino la primera intervención en favor de los derechos humanos de todas estas personas.
- Hemos introducido en la Convocatoria de Ayudas 2016 un especial énfasis en el enfoque de derechos en general y especialmente de los derechos civiles y libertades públicas de diferentes colectivos vulnerables, entre ellos, la población perseguida o refugiada por motivos bélicos, económicos, religiosos, etc.
- Estamos valorando la firma de convenios con entidades que sobre el terreno intervengan en esta materia.
- Proyecto BESARKADAK, dotado con 90.000 €, para trabajar en la sensibilización, el intercambio de valores, la dinamización de la inserción sociolaboral de las personas refugiadas y una partida de 30.000 € para trabajar en la difusión y sensibilización acerca de la población refugiada.

IÑIGO POMBO

(Udaletxeko zinegotzia eta Eudeleko ordezkaria /
Concejal del Ayuntamiento de Bilbao y representante de Eudel)

Egun on y muchas gracias al Ararteko por su invitación para participar en este curso, que se celebra precisamente cuando, en un momento de encrucijada para los principios y valores sobre los que se asienta Europa, es de vital importancia crear foros de diálogo, de reflexión compartida y de intercambio entre instituciones y entidades sociales. Es por tanto un honor para mí poder tomar parte en esta mesa de debate.

Acudo en representación de la Asociación de Municipios Vascos-Eudel y como concejal del Ayuntamiento de Bilbao. Mi papel hoy aquí, más allá de hacer una reflexión desde el punto de vista municipal, es fundamentalmente el de ofrecer información acerca de la colaboración de Eudel en el comité operativo impulsado por el Gobierno Vasco y en el que desde septiembre de 2015 venimos trabajando de manera coordinada las diferentes instituciones (Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos) junto con las entidades sociales de Euskadi.

El trabajo de dicho comité ha sido también explicado en profundidad por la representante del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, por lo que mi intención es no repetir lo ya dicho. Aprovecharé mi intervención para **dar cuenta del trabajo de Eudel y de las últimas propuestas** planteadas en el comité operativo.

Es importante clarificar que la actuación de Eudel en el ámbito que nos ocupa, responde a nuestra voluntad de leal colaboración con la estrategia conjunta de país. En ese sentido, nuestro objetivo es el de sumar la experiencia local en la mesa interinstitucional y en el comité social.

Todas nuestras acciones se derivan así, de manera específica, de los **acuerdos** alcanzados en el seno del citado comité operativo.

Quiero aclarar también que más allá de las noticias en medios de comunicación, se ha dado traslado a los ayuntamientos de toda la información oficial que Eudel ha ido recibiendo a través del Gobierno Vasco (en el comité operativo): a través de circulares, boletines informativos y en reuniones de la propia Comisión Ejecutiva⁵⁶ de la asociación.

⁵⁶ Es el máximo órgano de gobierno de Eudel, compuesto por alcaldes y alcaldesas de municipios de los tres territorios, de todos los tamaños y sensibilidades políticas.

Antecedentes

Comienzo mi intervención haciendo un breve repaso sobre los pasos dados hasta el momento. La crisis de personas refugiadas estalla en los medios de comunicación en septiembre del pasado 2015 y a partir de entonces vivimos a diario una sucesión de informaciones e imágenes desgarradoras.

Desde el primer momento, la ciudadanía responde de inmediato en una “**marea solidaria**” e interpela a las instituciones europeas para que, desde su responsabilidad, asuman un compromiso para ponerle freno a la dramática situación de miles de personas desplazadas de sus países de origen, que a causa de diversos conflictos se ven obligadas a un éxodo masivo hacia Europa.

En este largo tránsito, **las mujeres y los menores de edad** son los más expuestos a situaciones de inseguridad y de vulneración de derechos, y quienes más necesitan de medidas de protección por parte de los Estados miembros.

Las instituciones vascas reaccionamos de inmediato, a pesar de no tener competencias en la acogida (las políticas de asilo e inmigración son competencia estatal), y nos coordinamos con rapidez y eficiencia para planificar juntas nuestras acciones. Se crea así un comité operativo compuesto por una **mesa interinstitucional** (Gobierno Vasco, diputaciones forales y Eudel en representación de los ayuntamientos) y de un **comité social** con las entidades sociales (ONGD) que trabajan en el ámbito de la cooperación, la inmigración y la acogida de personas refugiadas.

Además, se establecen **tres grupos de trabajo** en ámbitos específicos: un grupo de trabajo alrededor del tema de la vivienda; otro para trabajar el acompañamiento e itinerario social de acogida y un tercero sobre comunicación y la sensibilización.

En el mes de junio (reunión: 13 junio) se acordó la creación de 3 mesas de seguimiento territoriales, con el objeto de tratar en cada territorio histórico las llegadas de personas refugiadas, así como comenzar a trabajar el acceso de las mismas a la segunda fase de integración. Estas mesas están compuestas por la diputación foral correspondiente, los ayuntamientos receptores de personas refugiadas, las entidades sociales de cada territorio histórico, Alokabide y Gobierno Vasco (sin perjuicio de que se puedan incorporar otros departamentos si se ve la necesidad). En principio, tendrán una periodicidad bimensual.

Participación de Eudel en el operativo

Eudel ha participado activamente dentro de los diferentes grupos.

- I. Respecto al primer grupo de **vivienda**. Este grupo en realidad no ha funcionado de forma autónoma, sino que se han ido trabajando los aspectos relacionados con la vivienda tanto en el comité operativo como en el comité social desde su inicio, incorporando el tratamiento de cuestiones relacionadas con el alojamiento en las diferentes sesiones de los citados comités.

A este respecto, es destacable la **respuesta ofrecida desde los municipios** ante la demanda de puesta a disposición de **alojamientos** para la acogida de personas refugiadas, proceso coordinado por Eudel desde el mes de septiembre pasado.

- II. En el grupo de **itinerario social de acogida y acompañamiento**, Eudel está elaborando con los ayuntamientos y las entidades sociales un protocolo municipal específico para la atención y acompañamiento de las personas refugiadas. Del mismo hablaré en detalle más adelante.

- III. En el grupo de **comunicación y sensibilización**, las instituciones y las entidades sociales intercambiamos reflexiones y enfoques para unificar los mensajes políticos de cara a generar una comunicación oficial contrastada, homogénea y coherente que tenga reflejo en los medios de comunicación.

Dentro de este grupo, se han elaborado **diferentes materiales** como una pequeña **guía visual** para orientar a las instituciones y a la ciudadanía sobre cómo canalizar las ofertas de solidaridad ciudadana en un primer momento (fue remitida a los ayuntamientos al comienzo de la crisis). A continuación, se elaboraron varios **boletines de comunicación interna** (enviados a los ayuntamientos entre septiembre y diciembre) con las informaciones de las que se iba dando traslado, de manera exclusiva, en el comité operativo.

Ahora se está confeccionando un **folleto de recomendaciones** que tiene como destinatarias la propia ciudadanía, las asociaciones y también las instituciones. El folleto busca orientar hacia la cooperación con los países de origen, a través de ayudas económicas gestionadas por la red de entidades locales con base en Euskadi. Volveré a hablar de este folleto más adelante.

- IV. Atención de las **consultas y trabajo técnico** municipal.

Paralelamente, Eudel sigue atendiendo todas las **consultas de los ayuntamientos** y ofreciendo nuestra orientación en función de la información oficial de la que disponemos y que, repito, es recibida través del comité operativo.

Además, cuando observamos un volumen de consultas importante sobre una determinada cuestión, el procedimiento habitual en Eudel es organizar un grupo de trabajo con personal técnico municipal para estudiar el tema con mayor profundidad.

Esto lo hemos puesto en práctica, por ejemplo, con el grupo de **padrón municipal**. Eudel ha estudiado con técnicas y técnicos de los ayuntamientos las posibilidades y dificultades de acceso al padrón, teniendo en cuenta la normativa básica y en particular las instrucciones emanadas del Instituto Nacional de Estadística. Gracias a este grupo fueron resueltas todas las dudas.

A partir de aquí, Eudel va a mantener estable su colaboración en el trabajo institucional y social en torno a **cuatro ejes de acción prioritaria**:

- **Información.** Facilitar información a las entidades locales sobre la gestión de la crisis de personas desplazadas (comité operativo). Ej.: circulares, boletín, folleto informativo.
- **Asesoramiento.** Atender las consultas planteadas por las entidades locales. Ej.: padrón, protocolo de acompañamiento.
- **Sensibilización.** Fomentar la concienciación para una respuesta positiva en el ámbito municipal ante las personas recién llegadas.
- **Integración y convivencia.** Favorecer modelos de convivencia integradores, resaltar y promocionar el valor positivo que la diversidad y la multiculturalidad aportan en la comunidad local.

La primeras llegadas. Euskadi como ejemplo

Por tanto, desde septiembre de 2015, en Euskadi nos hemos estado preparando para la llegada de las personas desplazadas, sin saber con exactitud ni cuándo, ni cómo, ni cuántas personas llegarían. Los fuertes disensos entre los países europeos, con el blindaje de las fronteras por parte de algunos, han dificultado la gestión adecuada de las identificaciones y la distribución de las personas desplazadas.

Después de muchas incertidumbres y de muchos bailes de cifras en las comunicaciones oficiales que se han ido trasladando desde el Gobierno central, ahora por fin parece que empiezan a activarse los mecanismos para la reubicación en las diferentes comunidades autónomas.

A Euskadi han llegado las siguientes personas:

En total suman **36 personas**:

- **La ciudad de Bilbao fue la primera** en acoger a las tres primeras personas desplazadas, de nacionalidad eritrea, en noviembre de 2015 (lograron completar el trámite de asilo en 6 meses).
- El **25 de mayo llegaron a Donostia 9 ciudadanos eritreos**. Fueron acogidos en dos pisos municipales gestionados por Cruz Roja.
- El **30 de mayo** llegaron otras **9 personas refugiadas sirias** (3 familias: 3 hombres, 3 mujeres, 2 menores y 1 recién nacido). **3 personas van a Gasteiz**, acogidas por CEAR, y otras **6 a Donostia**. En Donostia fueron también alojados en pisos cedidos por el ayuntamiento y gestionados por Cruz Roja.
- El **22 de junio** llegaron a Bilbao **6 personas refugiadas sirias**, procedentes de Grecia (una familia compuesta por padre, madre y 4 menores), que han sido acogidas en un piso cedido por el Ayuntamiento de Bilbao y gestionado por la Cruz Roja.
- El **23 de junio** llegaron a Ermua **4 personas refugiadas sirias** (padre, madre y 2 menores) reasentadas desde Turquía y acogidas por Cruz Roja en un piso cedido por el ayuntamiento.

- El **29 de junio** llegaron a **Donostia 5 personas refugiadas sirias** reasentadas desde el Líbano (padre, madre y 3 menores de edad), siendo acogidas por CEAR.

De momento, no tenemos más informaciones oficiales sobre nuevas llegadas a Euskadi dentro del programa de reubicación europeo. Las ONG que se ocupan de la acogida –Cruz Roja y CEAR Euskadi– tienen acondicionadas **otras 30 plazas** más.

Es frustrante la lentitud en la respuesta de acogida por parte de los Estados y la corta cifra de reubicados desde Grecia e Italia (apenas un 1% del compromiso asumido por la UE). Sin embargo, hay que tener presente que **no estamos ante un fenómeno nuevo**.

En el informe de **2015 de CEAR** se dice que ya en 2013 había en el mundo 51 millones de personas desplazadas de su lugar de residencia de manera forzosa, lo que representa la cifra más alta desde la II Guerra Mundial. Según los datos de **ACNUR, solo en 2014** 218.000 personas refugiadas y migrantes cruzaron el Mediterráneo y al menos 3.419 perdieron la vida. **Detrás de cada una de esas cifras hay una historia personal terrible**.

En lo que respecta a Euskadi y según datos ofrecidos por el consejero de Empleo y Políticas Sociales, son **casi 200 personas asiladas (121 en Bilbao)** las que han ido llegando por su cuenta desde países en conflicto, al margen de los programas europeos, a través de Ceuta y Melilla o incluso Francia. Estas personas han sido alojadas en **viviendas cedidas por Alokabide y por ayuntamientos** a las entidades encargadas de la acogida.

Lo decía antes: esta situación no es nueva. En diciembre de 1992 **empieza la historia moderna** de la relación entre las personas refugiadas y Euskadi: A través de CEAR, **133 ciudadanos y ciudadanas bosnios** recalaron en 7 municipios vascos huyendo de la guerra de los Balcanes. Así nos lo recordaba el propio Javier Galparsoro en una entrevista concedida al Diario Norte en septiembre de 2015, justo al inicio de esta crisis.

Las ONG coinciden en que la **sociedad vasca** siempre ha mostrado una sensibilidad especial ante este tipo de problemáticas y resaltan que **Euskadi siempre ha sido un ejemplo de colaboración** entre administraciones.

La dinámica de las instituciones vascas ha sido la **cooperación multinivel** entre instituciones y también en estrecha colaboración con las entidades del tercer sector (papel fundamental).

Ayudas económicas a la cooperación / Protocolo municipal de atención y acompañamiento

Eudel se suma a esta estrategia de colaboración conjunta como país y, en representación de los ayuntamientos, va a continuar trabajando y aportando **la experiencia del ámbito local**

dentro del comité operativo. En la última reunión mantenida el **pasado día 11 de mayo** se abordaron **dos cuestiones fundamentales**:

a) Fomentar la cooperación específica mediante **ayudas económicas** (no tanto en especie) y a través de las entidades sociales y asociaciones locales que trabajan sobre el terreno.

¿Por qué? ¿Para qué?

Es una recomendación que nos trasladan las propias entidades sociales para que la ayuda se destine a buscar soluciones en origen (en los propios países en conflicto). Con ello se consigue, por un lado, atender mejor las **necesidades reales e inmediatas** (de alimentación, higiene, sanidad, infraestructuras básicas), y por otro, se contribuye a generar herramientas y recursos para el **impulso de la economía** de los propios países, lo que permiten avanzar en su desarrollo y evitar, en la medida de lo posible, futuros desplazamientos.

Al mismo tiempo, estas ayudas a la cooperación **revierten en la propia sociedad vasca** a través de las campañas de información y sensibilización que las propias ONG y las asociaciones realizan en nuestros municipios para dar cuenta del destino de los fondos y de los resultados de su actividad.

b) Protocolo municipal de atención y acompañamiento (reuniones: 11 y 24 de mayo y 13 de junio)

La acción más importante que Eudel está desarrollando en este momento, en colaboración con el personal técnico de los ayuntamientos, es la elaboración de un **protocolo municipal o itinerario de atención a las personas refugiadas en el marco de los servicios sociales municipales**.

El objeto es el de coordinar las acciones y la comunicación entre las **entidades sociales** que atienden a las personas refugiadas en la acogida y los **servicios sociales de los municipios** donde residan, que garantice el derecho a la atención de las necesidades sociales de las personas que así lo requieran.

Para facilitar esta coordinación se están trabajando **varias fichas de datos** que las entidades sociales enviarán a los ayuntamientos:

1. Una **ficha de datos mínimos a la llegada** (para conocer el número y tipología de personas que llegan al municipio: hombre, mujer, persona menor de edad, persona mayor de edad...).
2. Una **ficha que contenga datos más amplios** de las personas que han llegado al municipio: familias, nacionalidad, idioma, situación jurídica, vivienda...

Transcurrido el primer momento, en aquellos casos en los que existan circunstancias sociales atendibles desde los servicios sociales, **las entidades sociales informarán y acompañarán a las personas al servicio social de base de su zona** (casos en los que aparezcan indicadores de desprotección infantil, violencia de género, violencia familiar, desprotección de personas mayores, discapacidad, dependencia...).

Los servicios sociales municipales intervendrán contando con los **recursos comunitarios** dirigidos a la población en general y aquellos servicios, recursos y programas propios generalistas y específicos de los servicios sociales para la atención de las personas y familias atendidas.

Debo aclarar aquí que no se trata de inventar nuevos mecanismos, sino de reforzar el proceso normalizado de integración en el Sistema Vasco de Servicios Sociales, cuya puerta de entrada son los servicios sociales de base, y que viene haciéndose a diario con las personas que necesitan de apoyo.

La acogida de personas no es solo dotar de solución habitacional a las solicitantes de asilo, sino que implica toda una serie de actuaciones dirigidas a potenciar **el bienestar, la autonomía y la dignidad** de quien es acogido. Es, además, el inicio de un proceso más amplio y complejo como el de la integración.

Los ayuntamientos, como niveles más próximos de gobierno, tenemos la responsabilidad de **facilitar a los recién llegados una vida digna** más allá de la primera emergencia de acogida y de trabajar para garantizar su incorporación e integración en nuestros municipios, atendiendo a las necesidades vitales, individuales y familiares de estas personas.

En esto Euskadi también va por delante, puesto que desde hace años la comunidad autónoma dispone de una **amplia red de recursos asistenciales y personal profesional especializado (trabajadores/as sociales, educadores/as, mediadores/as, servicios jurídicos, sanitarios, educativos, etc.)**.

Conclusión: de la solidaridad a las políticas de integración

Para terminar y como decía al principio, la situación actual es un reto y una oportunidad para, desde la solidaridad, reforzar **nuestras políticas activas de acompañamiento e inclusión social, de convivencia intercultural y de gestión del pluralismo religioso**.

Ahora se repite la historia con las personas refugiadas sirias y el conjunto de la sociedad vasca vuelve a volcarse como en el pasado. La ola de solidaridad ciudadana, con el apoyo y fomento por parte de los ayuntamientos, ha servido de motor para el impulso de numerosas iniciativas, muchas de ellas innovadoras, articuladas desde el propio tejido social de los municipios.

Más allá de aportar su granito de arena, las asociaciones vecinales, los grupos de voluntarios/as y muchos/as ciudadanos/as anónimos/as están desarrollando una importante labor

de **sensibilización y educación en los valores** de la convivencia y los derechos humanos, que contribuye a reforzar el trabajo de las propias entidades sociales y de los gobiernos locales. Esta **labor de sensibilización** entre la ciudadanía es la que debemos reforzar de ahora en adelante todas las instituciones, pero especialmente los ayuntamientos, los más cercanos a la ciudadanía.

Tenemos el reto y la oportunidad de canalizar la solidaridad de la sociedad a través de unas adecuadas políticas locales de integración, diversidad y cohesión social.

El reto de la convivencia, siempre presente en nuestro pueblo, incorpora nuevos matices y dimensiones por la inmigración que deben basarse en el principio de corresponsabilidad. El proceso de integración supone **un triple movimiento**: un esfuerzo por parte de las personas inmigrantes, un trabajo de acomodo por parte de la sociedad, que se ve involucrada en el esfuerzo, y unas políticas públicas que deben impulsar, facilitar y verificar la realización de dicho proceso, sobre todo en el ámbito local.

Desde las instituciones debemos mantener –y reforzar, si cabe– la información e interlocución permanente con nuestros vecinos y vecinas, para canalizar de manera eficiente la solidaridad y oferta de ayuda a través fundamentalmente de la cooperación y contribución con la actividad de las entidades sociales.



**"GIZA ESKUBIDEEI
BURUZKO JARDUNALDIAK"
BILDUMA**

***COLECCIÓN
"JORNADAS SOBRE
DERECHOS HUMANOS"***

ararteko

Herriaren Defendatzaillea
Defensoría del Pueblo

WWW.ARARTEKO.EUS

