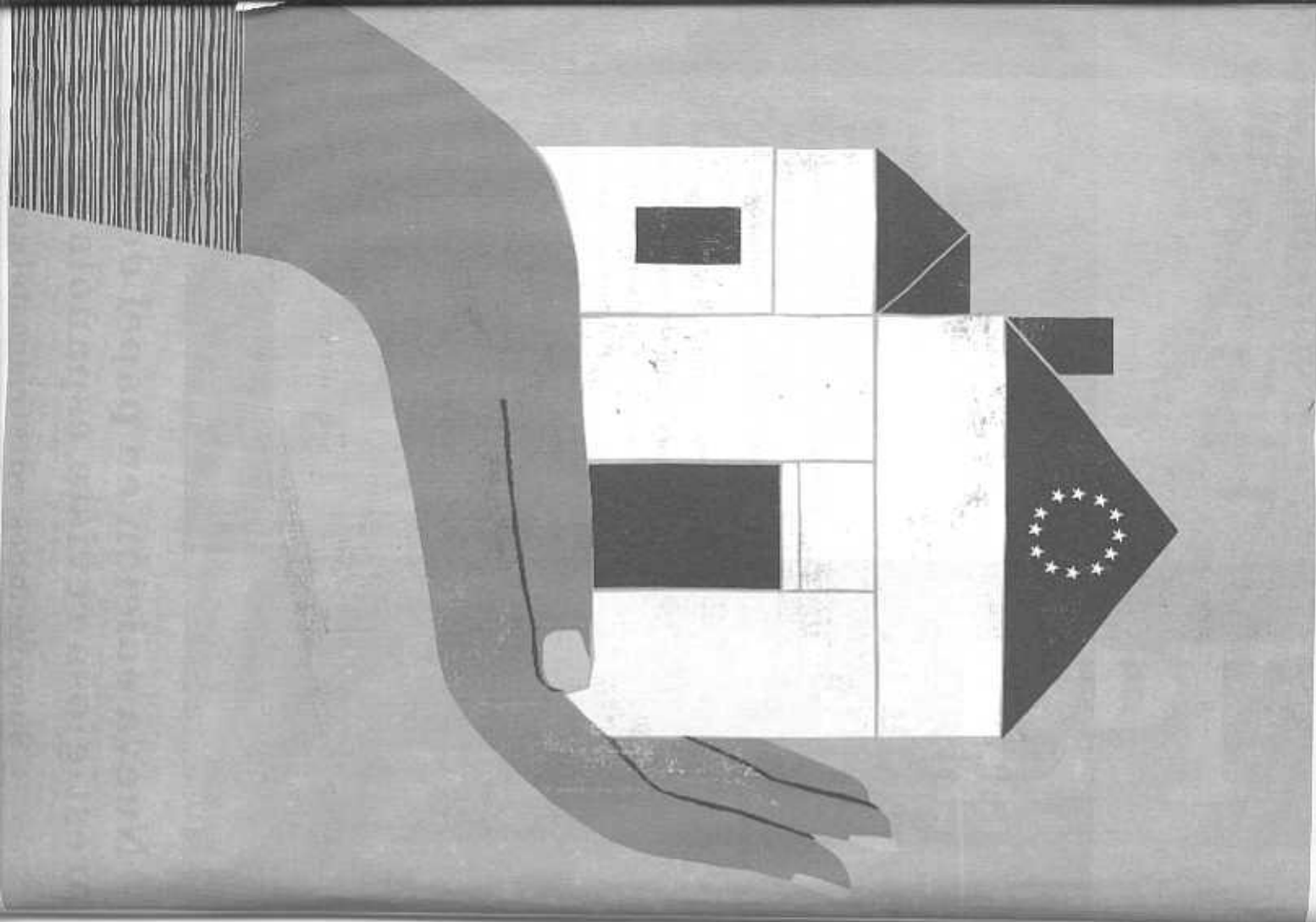


Europa ante sí misma

*La cooperación reforzada puede ser la única
vía de progreso de los Estados que apuesten
plenamente por el derecho al asilo.*

RAMÓN PUIG DE LA BELLACASA ALBEROLA

Llegan cientos de miles de solicitantes de asilo y se escribe que Europa "se desintegra", "se cae a pedazos", "reacciona tarde". Pero quienes se desintegran son otros, quienes llegan a pedazos son otros, quienes no pueden reaccionar sino con la huida son otros. Millones de personas ven en la Unión Europea el último refugio, algo así como el oxímoron de una utopía situada. Se culpa de los vaivenes del proyecto europeo a las instituciones comunitarias, cuando hay Estados miembros que abdican de los valores europeos. No será la última crisis que se vea como el peor momento de nuestra historia. Crisis en griego significa *decisión, elección o momento decisivo*. Es verdad que hay crisis, pero no es una crisis sino millones de crisis, las de quienes deciden emprender peligrosos viajes, buscando la paz, la seguridad o el bienestar que en su tierra se les niegan, migraciones masivas, generadas por las guerras y las violaciones de los derechos humanos en Medio Oriente, Asia y África. Sin embargo hay Estados miembros que soslayan los acuerdos del Sistema Común Europeo de



Asilo (CEAS) o no lo han incorporado a sus normas nacionales o se sitúan fuera. El Sistema lo motivaron las guerras de los Balcanes, más de 1.2 millones de solicitudes de asilo de 1999 a 2002, aunque no condujeron a los bloqueos de ahora ni alteraron el principio de libre circulación: no se erigieron muros frente a los solicitantes de asilo.

Crisis económica y paro no justifican que la práctica del asilo varíe tanto de un Estado a otro, ni la brecha democrática y humanitaria que abren algunos Estados excomunistas, ni la reviviscencia de demonios nacionalistas y xenófilos. La amenaza del terrorismo islámico y los atentados de París alimentan el miedo al refugiado que la extrema derecha convierte en arma electoral. No se atisba el final de las matanzas que desencadenan este éxodo, lejano se ve la reconstrucción de esas regiones destruidas, donde hordas de fanáticos actúan como jaurias (*homo homini lupus*) y se predica la masacre. Quienes desesperan de una Providencia divina, escapan en busca de la providencia humana (*homo homini deus*).

Familiares y amigos han sido asesinados, medios de supervivencia, entorno físico y tejido comunitario destruidos. Los campamentos de refugiados en países limítrofes con la guerra no ofrecen esperanzas de educación, trabajo o asistencia sanitaria, ni de recuperar una vida civil. En Turquía, Líbano, Jordania, Egipto, Etiopía, el Chad, los refugiados, iraquíes, sirios, afganos, eritreos, no pueden reconstruir sus vidas. Los Estados de la UE, signatarios del Estatuto del Refugiado de la ONU en 1951 y 1967 y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión en 2007, reconocen el derecho al asilo de quienes, para salvar su vida o preservar su libertad, huyen de guerras o persecuciones por su etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, comprometiéndose a acogerles y a organizar su integración en las condiciones de vida del país que les recibe. Así ha sido por décadas.

POR UNA ACCIÓN SOLIDARIA

La Comisión Europea propuso en mayo al Parlamento y al Consejo Europeo una Agenda Europea de Migración, afirmando que

“algunos Estados miembros ya han realizado una importante contribución a los esfuerzos mundiales de reasentamiento, pero otros no ofrecen nada y, en muchos casos, no aportan ninguna contribución alternativa, en términos de recepción y aceptación de las solicitudes de asilo o de ayuda a la financiación de los esfuerzos de los demás”. Proponía la reubicación de quienes están ya en Europa aguardando protección. En junio recomendó, con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 20.000 reasentamientos que en julio los Estados miembros (salvo Hungría) aceptaron en principio. La Comisión volvió en septiembre con Medidas operacionales, presupuestarias y legales y un calendario para la realización de la Agenda, manifestando que “los Estados miembros han mostrado su solidaridad y aceptado reubicar a 160.000 personas”. [Exceso de optimismo]. Los Estados del Grupo de Visegrado, con Viktor Orbán a la cabeza, se opusieron en bloque, la victoria de Jaroslaw Kaczyński en Polonia lo remachó. Hungría levantaba alambradas. Dinamarca y los Países Bajos endurecían las condiciones. España y Francia se inhibían. Al ritmo actual de reasentamientos no bastarán los dos años que algunos Estados se han otorgado.

Los solicitantes conocen los estándares de Suecia o Alemania, buscan la seguridad, aceptación, confianza, libertad y el hogar perdidos y, si un día fuera posible, recuperar eso en su tierra. Esperan que los trámites no se eternicen, no ser rechazados en estéril inactividad, aprender la lengua del país, homologar su capacitación profesional o académica, participar en programas de formación e inserción laboral, ser útiles y autosuficientes. Familias con hijos menores y los menores no acompañados deberían obtener un permiso indefinido, aprendizaje de la lengua y escolarización junto al alumnado nacional. Esperan asistencia sanitaria y social, ayuda familiar y social, alojamiento, protección, libertad. La mujer puede necesitar un apoyo específico en su entorno social de acogida o en algunos casos la protección a víctimas de violencia de género. El refugiado no entiende que se imponga el retorno cuando su proceso de integración individual, familiar o laboral está encaminado.

Todos, en parecida situación, como sin duda los exiliados españoles de 1939, deseáramos lo mismo.

La European Migration Network documenta agudas diferencias entre estándares nacionales de asilo. El CEAS ha de resolver las ambigüedades del Reglamento de Dublín, asentadas en la asunción errónea de que todos los Estados miembros iban a garantizar la misma acogida y reubicaciones equilibradas del país del registro inicial al del destino adecuado. De modo que los solicitantes de asilo miran a Suecia o Alemania, no obstante los cambios que ambas están introduciendo para garantizar la sostenibilidad de sus estándares de acogida y evitar la degradación de servicios, notablemente de educación, sociales y de vivienda, mientras la extrema derecha intenta dividir a la sociedad en cuestiones básicas de derechos fundamentales y fomenta la xenofobia. El primer ministro húngaro rechaza las modestas propuestas de redistribución de la Comisión Europea y ha insinuado que Suecia y Alemania se lo han buscado. Otros miran para otro lado. ¿Se ha llegado a considerar excesivos aquellos niveles de acogida que en Europa tendrían que ser los normales?

LA SITUACIÓN EN EL MES DE NOVIEMBRE Y A PRINCIPIOS DE DICIEMBRE

Alemania ya se vio obligada a controles fronterizos temporales y a las identificaciones y registro de solicitudes que autorizan las convenciones internacionales y el Reglamento de Dublín. Los partidos parlamentarios suecos, salvo dos en ambos extremos del espectro, consensuaron el 23 de octubre una posición común que mantiene las garantías y afronta la sobrecarga de los servicios a inmigrantes y refugiados, si bien reclama de la UE una redistribución de los deberes de asilo y el seguimiento de las propuestas de la Comisión Europea por otros Estados miembros. El 24 de noviembre, tras la masiva acogida de 80.000 refugiados entre octubre y noviembre, Suecia inició temporalmente controles de identidad en la frontera contemplados por los acuerdos de Schengen y el CEAS, y retornos en condiciones legales basados en la lista de países seguros.

Solo se otorgarán permisos permanentes a quienes tengan hijos a cargo y a menores no acompañados (con verificaciones médicas de edad cuando proceda). Los demás permisos tendrán una duración revisable de un año. Ese mismo día, Angela Merkel reafirmó públicamente su postura de acogida.

La acogida se mantiene en Suecia, pero con una reducción de ciertos subsidios (quienes no tengan hijos a cargo o no vean reconocido el derecho al asilo no recibirán subsidios ni alojamiento gratuito). La asistencia a los menores no acompañados se evaluará de forma continua. Los municipios acogerán más refugiados, aumentando sus fondos en 10.000 millones de coronas, se acelerará el plan de viviendas. Se simplifica la gestión de ayudas municipales de subsistencia, pero decrece el monto de las ayudas por hijo. No habrá reubicación familiar por nuevo parentesco si parientes ya residentes no se portan económicamente garantes. Se aumentarán los recursos de la enseñanza pública obligatoria y se obliga a la privada a recibir alumnos refugiados. Se flexibilizará la opción para la enseñanza a distancia. Los refugiados con formación de educadores podrán supervisar a alumnos de su misma lengua. Se facilitará formación a los refugiados con bajo nivel educativo. Se crean puestos de introducción al empleo, inclusive en las empresas sin convenio colectivo. Se aumentan los puestos de trabajo en prácticas y las desgravaciones en jardinería, transporte y tecnologías de la información. En resumen, se mantiene el propósito de garantizar el acceso de los refugiados a los estándares suecos de derecho al trabajo, educación, vivienda, servicios de salud y protección social, en igualdad de derechos y obligaciones con sus conciudadanos.

El asilo en Suecia se sigue ajustando a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, a las normas de la Corte Europea de Derechos Humanos y a las leyes de la UE que regulan el acceso al territorio, la gestión de fronteras, los procedimientos de identificación de los refugiados e inmigrantes según el estatus legal que les corresponde, la decisión de si una persona tiene derecho al asilo o de si no reúne las condiciones, el cumplimiento de los procedimientos de asilo y

de asistencia legal, tanto si se concede como si hay que proceder a la expulsión o al retorno, y el derecho a la vida privada y a contraer matrimonio y fundar una familia, incluido el de regularización y reunificación de la familia. A ello se añade el respeto de las leyes internacionales y de la UE en los casos motivados de restricción de movimientos o de privación de libertad de un solicitante de asilo, ofreciendo el máximo de alternativas flexibles, previniendo las arbitrariedades y compensando los posibles perjuicios por conculcación de la legalidad, garantizando las barreras legales a la expulsión de personas beneficiarias de asilo y las normas que regulan los procedimientos cuando no se otorgue el estatus de refugiado. Sin olvidar la protección a personas especialmente vulnerables o necesitadas de asistencia específica, de acuerdo con las normas internacionales y de la UE para las personas con necesidades especiales.

Aplicando la Agenda Europea de Migración de mayo y las Medidas operacionales, presupuestarias y legales de septiembre, la Comisión Europea presiona para que en diciembre del 2015 funcionen plenamente la Guardia Costera en las fronteras externas y en marzo de 2016 nuevos mecanismos de Migración Legal y la actualizada Blue Card para inmigrantes con diplomas superiores, así como la revisión del Reglamento de Dublin y un sistema estructurado de reubicación en aplicación de dicho Reglamento. Se han abierto 40 procedimientos por infracción del Sistema Común Europeo de Asilo contra 19 Estados miembros. Se están acelerando los Programas de Protección Regional y Desarrollo (RDPPS) desde la Comisión o los Estados miembros. Pero la decisión del Consejo Europeo de julio del 2015 de reubicar a 160.000 refugiados se aplica con enorme lentitud.

ACCIÓN EXTERIOR

Se ha alcanzado un primer acuerdo para la acogida educacional y socio-sanitaria a los refugiados en Turquía y su cooperación al reasentamiento, con una aporte inicial de la UE de 3.000 millones de euros (proyectos concretos controlados por la Comisión Europea con la contraparte turca). Se están reuniendo medios para aumentar la

operatividad de los Equipos de Apoyo a la Gestión de Migraciones; los fondos de asistencia a Siria, África, Turquía, Serbia o Macedonia, al Programa Mundial de Alimentos, al ACNUR y al programa ECHO, y para aliviar la situación de los Estados Miembros más afectados; los recursos para FRONTEx y sus operaciones conjuntas y los de la Agencia Europea de Asilo (EASO) y EUROPOP; y para mejorar el Mecanismo Europeo de Protección Civil y los Equipos de Rápida Intervención Fronteriza.

El 8 de octubre tuvo lugar una conferencia sobre la afluencia de refugiados en la ruta de los Balcanes occidentales. En la declaración final las Instituciones de la UE, los Estados miembros Fronterizos con la UE y el ACNUR se comprometen a reforzar el intercambio de información y a ordenar los movimientos secundarios de refugiados en la UE, y a una serie de medidas de asistencia a los refugiados, alojamiento y creación de espacios de descanso. Acuerdan colaborar con las agencias de la UE en el sistema de gestión común de las migraciones y en los mecanismos de registro, asilo y retornos, así como la colaboración con países limítrofes para gestionar las fronteras exteriores, garantizar que los refugiados puedan solicitar el asilo antes de entrar en la UE y que se cumpla con la obligación de informarles previamente de sus derechos y obligaciones. Se insiste en la lucha contra el tráfico de seres humanos y se insta a la Comisión a supervisar semanalmente el cumplimiento de estas medidas.

La reunión informal del Consejo en Malta el 10 de noviembre abundó en la misma dirección. A esa reunión, sucedió la Cumbre UE-Africa del 11 y el 12 de noviembre que formuló una Declaración Política y acordó un Plan de Gestión de los flujos migratorios y contra las causas de la emigración irregular, con nuevas medidas de ayuda al desarrollo, fomento de las oportunidades para la juventud africana, asistencia a los refugiados en África, facilitación de la emigración legal y persecución del tráfico de seres humanos.

Estos encuentros de alto nivel anuncian mejoras en la colaboración e incrementos de financiación, pero su realización presupone la solidaridad entre Estados Miembros, hoy por hoy deficitaria.

RECAPTULACIÓN

Sumando lo posible a lo irrenunciable y a partir de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y de las Convenciones de Naciones Unidas, urge garantizar el núcleo ético y legal del Sistema Común Europeo de Asilo. En 2014 la Unión Europea registraba 507,5 millones de habitantes, de los que solo 20.7 millones —el 4,1%— son residentes extracomunitarios. La acogida de dos millones de refugiados, aunque su llegada en tan corto tiempo constituya un gran reto, es factible, es un imperativo legal y humanitario y es una oportunidad para la Europa senescente. Los Estados miembros que rechazan asumir sus deberes de asilo deberían contribuir al esfuerzo de los otros y respetar la libre circulación y las garantías legales en los retornos de solicitantes que no reúnan las condiciones para recibir asilo. La gestión de las fronteras exteriores de la UE exige también la colaboración de todos los Estados miembros.

La ayuda a regiones y países limítrofes debe condicionarse a su respeto a los derechos de los refugiados que están en esos territorios en espera de emigrar a la UE. Pero es innegable que se disminuyan los fondos de ayuda al desarrollo con la excusa de la crisis de los refugiados y es esencial mantener y reforzar la colaboración con el ACNUR y la implicación de la sociedad civil y de sus organizaciones.

Hay que mejorar el conocimiento y la toma de conciencia de los europeos en la comprensión del derecho y los procesos de asilo, con objeto de disolver los prejuicios y combatir el racismo y las agresiones a los refugiados. Particularmente urge desmitificar y desdramatizar la cuestión de la integración europea del islam y, muy vinculada a ello, que las organizaciones musulmanas y los líderes religiosos del islam en Europa se liberen de dependencias ideológicas de las teocracias islámicas hegemónicas y de los cánones de la *sharia* que se oponen a los derechos humanos. Las democracias europeas no reconocen otra Declaración Universal de los Derechos Humanos que la de Naciones Unidas.

Las acciones de la UE no serán viables si los partidos y los gobiernos utilizan la cuestión de los refugiados como arma electoral y no

respetan las obligaciones éticas y legales del derecho de asilo. Los electores deben decidir si están por una postura humanitaria común o se alistan con los Orban, Le Pen, Klaus, Farage o Kaczynski contra la solidaridad y la coherencia de valores en la UE. A pesar de la declaración de los jefes de Estado en Malta, hay al menos dos Europas, la de los gobiernos que niegan en la práctica los principios éticos y legales del derecho de asilo y la de quienes se esfuerzan por respetarlos. Además peligra el principio de libre circulación en el seno de la UE. Visto el trunfo electoral en Polonia de un movimiento apoyado por la xenofobia y el rechazo a los refugiados de otros partidos europeos, poseídos por prejuicios y miedos del pasado, las propuestas en curso no atajarán la creciente insolidaridad.

UNA ALTERNATIVA

Pero cabe que una mayoría de Estados miembros someta a la Comisión, para su aprobación por el Parlamento Europeo y decisión del Consejo, una cooperación reforzada en las políticas de asilo, como permite el Tratado de Funcionamiento de la UE (2012/C 326/01) en los artículos 326 a 334 del Título III (Cooperaciones reforzadas) de la Sexta Parte (Disposiciones institucionales y financieras). Los Estados miembros a favor de mantener las exigencias legales, democráticas y humanitarias del CEAS podrían ser en un comienzo Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Estonia, Francia, España, Grecia, Italia, Luxemburgo, Malta, Portugal y Suecia con incorporaciones posteriores que consoliden una mayoría.

Además de su propio aporte, los Estados participantes, podrán solicitar del Consejo (artículo 332) que los recursos comunitarios del Sistema Común de Asilo los gestione esta cooperación, proporcionalmente al número de refugiados y al esfuerzo nacional de recepción e integración. La cooperación se aplicaría también a la colaboración de la UE con terceros países, y a la mejora de las condiciones de vida, educación y sanidad en los campos de refugiados, especialmente para menores, mujeres y personas vulnerables, y para el registro *in situ* de las solicitudes de asilo.

La cooperación reforzada puede ser la única vía de progreso de aquellos Estados que apuesten plenamente por el derecho al asilo. Aunque se consiga acabar con las guerras y se reconstruya lo destruido, eso no bastará si los desplazados no logran reconstruir sus vidas. En ello está también en juego el futuro de Europa, que será humanitario o no será.

EL ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA: NORMATIVA Y DOCUMENTOS DE REFERENCIA (2-12-2015)

El Convenio relativo a la determinación del Estado responsable de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas (Convenio de Dublín) se firmó en Dublín el 15 de junio de 1990. La creación del CEAS (Espacio Común Europeo de Asilo), en aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 del Estatuto del Refugiado, se remonta al Consejo Europeo de Tampere el 15 de octubre 1999, sobre la base del Tratado de Amsterdam de mayo del mismo año. La siguiente lista se limita a los textos vigentes más importantes (sin reseñar versiones anteriores):

- Decisión 2000/596/CE del Consejo, de 28 de septiembre de 2000, por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados (FRF).
- Reglamento (CE) n.º 2726/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema "Luridac" para la comparación de las impresiones dactiloscópicas para la aplicación del Convenio de Odlín (LURIDAC).
- Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a su norma mínima para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de tenencia de un adecuado equilibrio entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (Norma transitoria Directiva).
- Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (Familia reunificación Directiva).
- Programa de la Haya para la Libertad, Seguridad y Justicia 2004-2010 (2004).
- Reglamento (UE) n.º 2007/2004 del Consejo, de 24 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX).
- Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de Equipos de Intervención Rápidos en las Fronteras.
- Reglamento del Consejo 2007/168 (EC) para la creación de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (EFAD).
- Carta de los Derechos Fundamentales de la UE 2007/C 303/01.
- 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 (Recepción Condiciones Directive).
- Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración (Actualización del FSI).
- Manual de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales sobre Leyes de Asilo, Migración y Fronteras (2014).
- Comunicación de la Comisión Europea COM(2015) 240 F Una Agenda Europea de Migración.
- Recomendación (UE) 2015/914 de la Comisión Europea de 8 de junio de 2015 sobre un Programa Europeo de Reasentamiento.
- Conclusiones de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, el 20 de julio de 2015 sobre el Reasentamiento mediante programas multilaterales y sectoriales de 20.000 personas claramente necesitadas de protección internacional.
- Propuesta de la Comisión Europea COM (2015) 452 F de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de

la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo COM (2015) 455 Plan de Acción de la UE en materia de Refugio.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo COM (2015) 450 F, Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presentaciones y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración.
- Declaración del encuentro de autoridades de la UE y países del Oeste Balcánico de octubre 2015.
- Estado de realización de los compromisos y las decisiones operativas adoptados desde septiembre 2015 en la crisis de los refugiados. Contribución de la Comisión Europea al encuentro informal de jefes de Estado y de Gobierno de la UE en la Valletta 12 noviembre 2015.
- Declaración Política y Plan de Acción de los Jueces Migratorios y frente a los casos de la emigración irregular de la Cámara UE-Africa del 11-12 noviembre del 2015 en La Valletta.

LAS FUENTES:

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
<http://europa.eu/contact/institutions-todas/index.es.htm>

RAMÓN PUIG DE LA BELLACASA ALBEROLA ES FUNCIONARIO JUBILADO DE LOS SERVICIOS SOCIALES ESPAÑOLES Y DE LA COMISIÓN EUROPEA, RESIDE EN SUECIA.