

La crisis de los refugiados y la respuesta europea

Carmen González Enríquez | Investigadora principal de Demografía, Población y Migraciones Internacionales del Real Instituto Elcano

Tema

La crisis de los refugiados obliga a la UE a replantearse su sistema de asilo y de gestión de la inmigración irregular.

Resumen

Esta crisis está poniendo en peligro uno de los principales logros de la UE, el espacio Schengen, y enfrentando a los Estados entre sí. Para atajarla es necesario fortalecer los controles externos, restaurar la confianza entre los Estados y avanzar en el Sistema Europeo de Asilo unificando los criterios de concesión y los apoyos que se ofrecen a los refugiados.

Análisis

Como nos recuerda a menudo la Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) el número de desplazados y refugiados en el mundo ha alcanzado un record de 60 millones de personas. Hay que retroceder hasta la Segunda Guerra Mundial para encontrar cifras semejantes. De todas estas personas, la inmensa mayoría se encuentran bien desplazados dentro de su propio país, bien refugiados en un país vecino. El mundo en desarrollo en Asia y el más pobre en África son las principales regiones tanto de salida como de acogida de refugiados, y sólo una pequeña minoría llega a los países más desarrollados o a la UE en particular.

La UE ya se había enfrentado a fuertes movimientos repentinos de población en el pasado, especialmente en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, con traslados masivos y no siempre voluntarios entre países de Europa Central y Oriental – sobre todo hacia Alemania y Polonia–, y tras las descolonizaciones de los años 60 (repatriaciones hacia Francia de casi un millón de personas y a Portugal de unas 600.000). Tras la crisis del sistema comunista en Europa del Este y la URSS, Alemania recibió a más de tres millones de personas de origen alemán de todos esos territorios, además de a 900.000 peticionarios de asilo que huían de las guerras yugoslavas o de Turquía. Esas guerras yugoslavas de los primeros años noventa fueron la primera ocasión en que la UE intentó gestionar de forma conjunta una llegada masiva de refugiados a su territorio, pero lo hizo mucho antes de contar con instrumentos jurídicos o políticos que permitieran una actuación coordinada. De hecho, el 70% de esos refugiados fueron acogidos en Alemania, pese a que ésta atravesaba los difíciles momentos del coste de la reunificación y la integración de los *Aussiedler* (alemanes de Europa del Este).

Desde los años 70 se ha producido en Europa una división entre países que han abierto sus puertas a los peticionarios de asilo y países que no lo han hecho. Alemania obviamente ha encabezado siempre el grupo de países acogedores en términos absolutos, aunque en términos relativos a su población otros países como Suecia, Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Suiza la superaban (en el período 1994-2002).¹ De hecho, el asilo se convirtió en esos países, junto a la reagrupación familiar, en el único canal legal de entradas de migrantes una vez que a mediados de los años 70, tras la crisis del petróleo, se cerraron los cauces para la migración laboral.

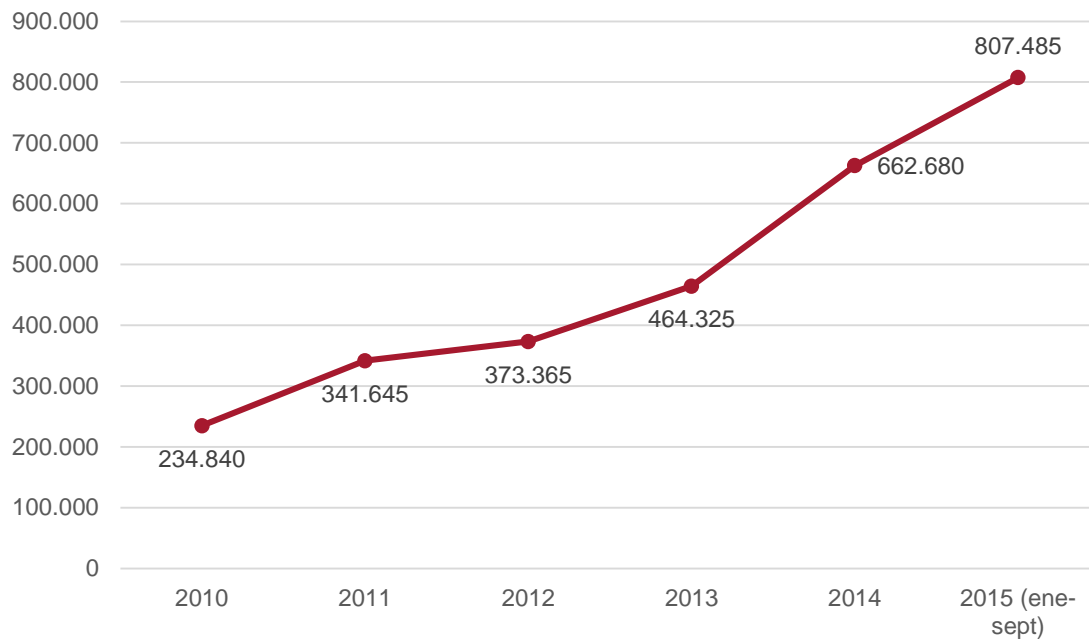
Cuando esa llegada de inmigrantes se producía a “cuentagotas”, como ocurría durante los años 70 y 80, el sistema funcionaba sin fricciones, pero la llegada de los refugiados yugoslavos en los años 90 supuso un cambio de escala y motivó el inicio de las quejas y protestas de los Estados más acogedores ante lo que describían como una distribución injusta de la carga de atención a los asilados. Las estadísticas de ACNUR mostraban cómo la tasa de aceptación de las solicitudes de asilo variaban sustancialmente de un Estado a otro, indicando una clara diferencia de criterios, y la UE veía cómo muchos peticionarios de asilo presentaban sus solicitudes de forma consecutiva en diferentes Estados y recibían mientras tanto apoyo para mantenerse en el país durante el período en que se procesaba su solicitud, lo que suele durar meses y hasta años.

En respuesta a esas protestas, la Comisión Europea intenta desde los años 90 crear un Sistema Europeo Común de Asilo (CEAS por sus siglas en inglés) con el objetivo de lograr que “el asilo no sea una lotería” (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm) y que se unifiquen los procedimientos, se establezca un mínimo común en cuanto a la atención a los asilados y se evite el *asylum shopping* (esa solicitud consecutiva en diferentes países). Este esfuerzo de la Comisión se tradujo, entre otros, en la aprobación de la conocida como Regulación de Dublín (1997, modificada en 2003), según la cual el Estado de la UE responsable de atender una solicitud de asilo es ése al que el solicitante llegó en primer lugar dentro del suelo de la UE. Si su solicitud se deniega en ese Estado el solicitante no puede presentarla de nuevo en otro Estado de la UE. Para asegurarse de que esta norma se cumple se creó EURODAC (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ:L:2013:180:TOC>, la base de datos de huellas dactilares), operativo desde 2003. De acuerdo con el principio de Dublín, el peticionario de asilo que entra en la UE a través de Croacia, por ejemplo, debe ser registrado en ese país, donde se tomarán sus huellas dactilares, y debe pedir asilo allí.

Cuando se aprobó la Regulación de Dublín, la UE no preveía las fuertes llegadas de peticionarios de asilo a través del Mediterráneo que comenzaron en 2011, cuando las llamadas “primaveras árabes” acabaron con los controles que Túnez y Libia ejercían sobre la salida de migración irregular desde sus territorios hacia Italia y Malta, y la crisis política en Siria derivó hacia una guerra que ya ha causado más de 4 millones de refugiados. En los años 1994-2002 la UE recibió una media de 300.000 solicitantes de asilo por año, que ha llegado en 2014 a 663.000 y a 770.000 en los nueve primeros meses de 2015.

¹ Eiko Thiedleemann y Torun Dewan (2006), “The myth of free-riding: refugee protection and implicit burden-sharing”, *West European Politics*, vol. 29, nº 2, pp. 351-369.

Figura 1. Evolución del número de peticionarios de asilo en la UE



Los datos incluyen a Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein, asociados al Sistema Europeo de Asilo.

Fuente: Easo, Eurostat y elaboración propia.

A diferencia de la crisis anterior, la producida por las guerras yugoslavas, que alcanzó a la UE en una etapa de estabilidad y crecimiento económico, ésta ha llegado en un período de crisis, aumento del desempleo y restricciones presupuestarias, y entra en la UE por los países más débiles, los más golpeados por esa crisis, los de la Europa del Sur y del Este, que se encuentran sin la capacidad financiera necesaria para gestionar el proceso de acuerdo con las normas comunitarias y para ofrecer a los refugiados el tipo de ayuda y servicios que los países nórdicos, Alemania, los Países Bajos y Suiza ofrecen. En este contexto, uno de los pilares del Sistema Europeo de Asilo, el acuerdo de Dublín, pasó a incumplirse sistemáticamente. Desde 2011, cuando las llegadas afectaban básicamente a Italia y se componían en su mayor parte de subsaharianos, la mayoría de los eventuales peticionarios de asilo que pisaban suelo italiano deseaban seguir su camino hacia otros países europeos más al norte, hacia Francia o el Reino Unido, mientras que Italia, por su parte, no tenía ningún interés en evitar esa continuación del viaje. El resultado fue un incumplimiento sistemático de la obligación de registrar los datos y las huellas dactilares en Italia. En los años siguientes, cuando el flujo más importante pasó a ser el del Este, por la vía turca pasando por Grecia, ésta se encontró aún más incapaz de atender a los refugiados, sumida como está en un proceso de fuertes restricciones financieras.

¿Son migrantes o son refugiados?

Aunque el lenguaje cotidiano tienda a hacer esta distinción, en términos demográficos un migrante es cualquier persona que vive en un país diferente a ese en el que nació (es la definición que usa la ONU). Por tanto, los refugiados son también inmigrantes. Por otra parte, una persona sólo se convierte en refugiado, en términos jurídicos, cuando su solicitud de asilo o de protección es aceptada. Mientras tanto, es un migrante que solicita asilo.

En la actual oleada se mezclan personas que, de acuerdo con las normas de los Estados europeos, tienen derecho a recibir asilo (concepto equivalente al de refugio), como los sirios por huir de un territorio en guerra, y otras que no tienen ese derecho, como la mayoría de los kosovares o muchos de los procedentes de países subsaharianos en busca de mejores condiciones de vida. En el flujo que sigue llegando a través del Mediterráneo hacia Italia dominan los segundos.

Por su parte, los migrantes o refugiados que llegan al Sur o el Este de Europa no quieren pedir asilo en esos países por tres razones:

- (1) Porque tradicionalmente su tasa de aceptación de las solicitudes de asilo ha sido menor que la de los países del Norte.
- (2) Porque, como consecuencia de lo anterior, en los países tradicionalmente receptores de asilados, se han formado ya comunidades de somalíes, eritreos, paquistaníes, kurdos, afganos, sirios, etc., y los recién llegados quieren instalarse en las áreas en las que ya hay personas de su mismo origen.
- (3) Porque es enorme la diferencia entre el tipo de servicio, apoyos y derechos de los que goza un refugiado, entre, por poner ejemplos de los dos extremos, Suecia y Grecia. Mientras que en Suecia el refugiado recibirá durante dos años vivienda, clases de sueco, manutención y apoyo para integrarse en el mercado de trabajo, en Grecia se encontrará viviendo en la calle, sin ningún tipo de apoyo estatal, a los tres meses de haber recibido el asilo. Respecto a los derechos, el más importante es el tiempo exigido antes de que el refugiado pueda comenzar a trabajar: en Francia el solicitante de asilo puede trabajar a los nueve meses de haber presentado su solicitud, en Suecia inmediatamente.

En conjunto, la penuria de medios de los Estados del Sur y del Este y su escasa experiencia en la gestión del refugio se han combinado con las preferencias de los propios migrantes respecto a su destino geográfico para consolidar la desigualdad en el reparto de los asilados en suelo europeo. Así, como ya ocurría anteriormente, este flujo de llegadas no se distribuye de forma homogénea entre los Estados: Alemania ha recibido el 36% de todas las solicitudes de asilo presentadas en la UE en 2015, un

Sin embargo, hay que recordar que estos datos recogen las solicitudes de asilo, no su concesión. Alemania presenta una tasa de aceptación algo más baja que la media (el 42% frente al 45% en 2014) y bastante más baja que los países nórdicos, los Países Bajos y Suiza, no porque aplique criterios diferentes sino porque gran parte de las solicitudes que recibe corresponden a ciudadanos de países balcánicos. Alemania ha recibido tantas solicitudes durante 2014 y 2015 porque es uno de los pocos países en Europa que hasta septiembre de 2014 siguió aceptando las solicitudes de asilo de Serbia, Kosovo, Albania, Macedonia, Montenegro y Bosnia-Herzegovina. En septiembre de 2014 varios de estos países pasaron a formar parte de la lista de “países seguros” (aquellos a los que los demandantes de asilo son devueltos de forma automática, salvo casos excepcionales) pero hasta octubre de 2015 Kosovo, Albania y Montenegro siguieron sin figurar en esa lista. Sus demandas de asilo son sistemáticamente rechazadas pero los peticionarios obtienen un permiso de residencia y algún apoyo económico mientras sus solicitudes se procesan y ese es el principal motivo de la mayor parte de las solicitudes que presentan, muchas de ellas de la minoría gitana. A esto se añade que muchos kosovares han aprovechado en 2015 la apertura de un canal de entrada libre en la UE para salvar el escollo de la solicitud de visado, que generalmente se les deniega. Como ya hemos explicado en otro lugar,² los kosovares formaban el mayor grupo de peticionarios de asilo en la UE en el primer trimestre del 2015.

Por último, Alemania se convirtió en un polo aún mayor de atracción de migrantes y refugiados cuando trascendió que había decidido no enviar de vuelta al país por el que hubieran entrado en la UE a los solicitantes de asilo, lo que implicaba no aplicar la Regulación de Dublín, y la canciller Angela Merkel anunció que su país estaba en condiciones de recibir a 800.000 refugiados al año, lo que motivó un importante incremento en el flujo de entrada dirigido hacia Alemania tras atravesar varios países de la UE sin registrarse en ellos.

En estas condiciones, registrar al migrante y obtener su huella dactilar y sus datos de identidad se ha convertido en el nudo gordiano del proceso de asilo europeo. Sin embargo, aunque de acuerdo con las normas europeas, los Estados están obligados a registrar a los migrantes, éstos no están obligados a dejarse registrar, lo que provoca una incongruencia, como se puso de manifiesto en septiembre cuando las autoridades húngaras quisieron impedir que los refugiados continuaran su camino hacia Alemania sin haberse registrado previamente en Hungría.

Los desafíos a corto y largo plazo

Es evidente que esta crisis ha desbordado todos los mecanismos que los Estados miembros y la UE en conjunto habían puesto en marcha para procesar y gestionar la llegada de migrantes irregulares y de refugiados, que ya estaban funcionando mal antes de 2011. Pero desde 2011 la multiplicación del volumen de llegadas ha hecho saltar los goznes de esos mecanismos y ha obligado a la UE a replantearse el conjunto de normas y procedimientos, especialmente porque su mal funcionamiento ha llegado a poner en

²http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/comentario-gonzalez-enriquez-el-refugio-en-la-ue-sirios-y-kosovares.

peligro uno de los principales logros de la UE, la libertad de movimientos en el interior del espacio Schengen, cuyo valor económico y simbólico es muy superior al coste de la gestión de este proceso. El espacio Schengen sólo puede mantener sus fronteras interiores abiertas si las externas están bien gestionadas, lo que no implica su completo cierre sino el acuerdo entre los miembros respecto a las normas que se aplican en las fronteras externas, la confianza respecto a la correcta ejecución de las mismas y la solidaridad financiera en cuanto al coste de la aplicación de estas medidas. Como ocurrió en 2011 –cuando Francia impidió la entrada de trenes desde Italia– y ha vuelto a suceder ahora, si un Estado cree que el vecino no está haciendo lo necesario para controlar su frontera externa y/o no está cumpliendo las normas respecto a los migrantes o peticionarios de asilo y está favoreciendo que dejen su territorio para llegar al de otro Estado, el cierre de fronteras internas se aplicará, como está sucediendo ahora en la llamada “ruta de los Balcanes” e incluso en Alemania, Austria y Suecia. Pero el valor económico de Schengen para el turismo y el comercio es tan grande que la UE no puede permitir que se vea amenazado por esta crisis.

De esta forma, más allá de las consideraciones humanitarias, financieras o de cualquier otra índole implícitas en esta crisis,³ la amenaza a Schengen es el principal acicate que ha obligado a la UE a diseñar una respuesta conjunta. Aquí se exponen los principales desafíos que la UE y los Estados miembros necesitan afrontar a corto plazo:

- (1) Evitar la llegada de los migrantes económicos. Hasta 2011 las personas con derecho a asilo eran una pequeña minoría dentro del flujo de migrantes irregulares que llegaban a Europa a través del Mediterráneo o por tierra desde el Este. A partir de 2011 el porcentaje de refugiados en ese flujo ha aumentado continuamente, especialmente en la ruta que pasa por Turquía, pero todavía son muchos los migrantes económicos que forman parte de él, como los balcánicos que llegan desde el sureste y la mayoría de los subsaharianos que entran a través de Italia. Las normas comunitarias y las propias de los Estados obligan a expulsar a los que no tienen derecho al asilo y han entrado de forma irregular pero, por diversas razones, Europa no es capaz de devolver efectivamente más que a un 40% de esas personas, mientras que el resto se convierte en inmigrante irregular permanente. En la situación actual ni siquiera se está procediendo a realizar esa diferenciación entre migrantes económicos y peticionarios de asilo porque Grecia, el primer punto de entrada, está completamente sobrepasada. La propuesta de la Comisión europea de crear centros de procesamiento de las solicitudes en los países de la ruta balcánica, incluyendo a Serbia, es una primera medida de urgencia para gestionar ordenadamente este flujo.

Por su parte, la devolución es la principal medida en la política de evitación de la migración irregular, sin la cual todos los demás instrumentos pierden eficacia y la política en conjunto carece de credibilidad y de efecto disuasorio. Pero las

³ Existe la posibilidad de que individuos relacionados con el llamado Estado Islámico, o con el terrorismo islamista en general, entren en Europa aprovechando la apertura de canales de entrada a los refugiados. El hallazgo en París, junto al cuerpo de un terrorista suicida muerto en el ataque del 13 de noviembre, de un pasaporte sirio utilizado por una persona que entró como refugiado a través de Grecia ha mostrado que este riesgo debe ser tomado en consideración.

normas, procesos administrativos y gestiones internacionales que rodean la devolución exigen un importante esfuerzo en términos de personal, tiempo y recursos económicos, además de acuerdos previos con los países de origen o de paso que deben aceptar la devolución. Reforzar ese sistema es una prioridad en este momento, como se ha mostrado en la reciente cumbre de Malta entre la UE y África, en la que se ha puesto en marcha un Fondo especial de 1.800 millones de euros destinados a países del cuerno de África, el norte de África, el Sahel y la zona del lago Chad (las principales zonas de origen y paso de la inmigración hacia Europa). El Fondo⁴ fue concebido en la reunión del Consejo europeo de abril, cuando las llegadas a través de Italia desde África constituían el flujo más importante, superado después ampliamente por la ruta turco-balcánica. Su objetivo es lograr restablecer el control migratorio de la frontera mediterránea, y en esta tarea está siendo muy valorada la experiencia española en su gestión con los países costeros de África Occidental y con Marruecos, que consiguió a partir de 2006 reducir drásticamente las salidas de migración irregular hacia España desde sus costas.⁵

- (2) Restablecer la confianza entre los Estados miembros respecto a la gestión de este proceso, lo que supone unificar los criterios con que se concede el asilo y los apoyos que se ofrecen a los demandantes o los asilados, para reducir la tradicional división Norte-Sur en este tema y evitar que algunos países ejerzan un especial papel de imán mientras que otros incumplen su obligación de registrar a los que llegan. La homogeneidad exige, en primer lugar, que la UE maneje una lista común de “países seguros”, algo nada fácil por las grandes diferencias de criterio al respecto. Restablecer la confianza exige también que los países de la frontera exterior más afectados por las llegadas de inmigrantes y refugiados reciban ayuda suficiente para gestionarlas y que los Estados cumplan sus compromisos con la Agencia Europea para las Fronteras (FRONTEX) en términos de dedicación de personas y medios. Y, por último, restablecer la confianza exige un reparto de los refugiados consensuado y equitativo.

Todos estos requisitos son de difícil logro. Alemania, por ejemplo, sólo considera seguros a dos países en África: Ghana y Senegal. Por su parte, algunos países conceden el asilo por razones de identidad sexual (como ser gay en países que mayoritariamente rechazan la homosexualidad) mientras que muchos otros no lo hacen.

⁴ El principal objetivo europeo respecto a este Fondo Fiduciario para África es facilitar la devolución y combatir a las redes de tráfico de personas. A cambio, como compensación a los países incluidos en él, la UE se compromete a mejorar los cauces legales de migración y movilidad hacia Europa, reducir los costes de envío de las remesas, apoyar a los Estados de la zona en su gestión migratoria y, en general, apoyar su desarrollo (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_en.htm).

⁵ El informe “Medidas prácticas para reducir la inmigración irregular. España” de la European Migration Network detalla las medidas tomadas por España para lograr ese control fronterizo (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/irregular-migration/es_20120329_irregularmigration_final_es_version_es.pdf).

El reparto de los refugiados es también difícil, como se ha visto ya, porque los países del Sur consideran que los del Norte están imponiéndoles una política de asilo que no consensuaron con ellos previamente. En el Este de la UE el acuerdo es aún más difícil porque los antiguos países comunistas vivieron ajenos a las llegadas de inmigrantes que se hicieron habituales en Europa Occidental desde los años 60 y la inmigración que han recibido desde 1989 es pequeña y proveniente de la antigua URSS y de países vecinos. Sus poblaciones no están acostumbradas a la convivencia en sociedades multiculturales, su imagen de las sociedades musulmanas es muy negativa y no comparten la posición ante el asilo de los países nórdicos o de Alemania. Dentro de la propia Alemania la diferente experiencia histórica respecto a la inmigración en el Este y el Oeste sigue causando en la actualidad reacciones distintas ante los refugiados.

Pero quizá el reto más difícil es el de lograr la homogeneidad en el tipo de atención, servicios y derechos que se ofrecen a los refugiados. Como se ha dicho, la UE partía de una situación interna de gran desigualdad al respecto, pero esta crisis está motivando que los Estados modifiquen de forma independiente y descoordinada sus normas, lo que no va a facilitar un eventual proceso futuro de homologación.

- (3) Reducir el flujo de llegadas de refugiados. La UE podría acoger a muchos más refugiados si lo hiciera en condiciones diferentes, equivalentes a las que se aplican en los países vecinos a las áreas en conflicto: la atención a los refugiados en campamentos, concebidos como zonas de estancia temporal aunque se alarguen durante años, sin perspectivas de integración completa en el país de acogida. Pero esta alternativa, mucho más barata,⁶ es considerada inaceptable por una parte influyente de la opinión pública, mientras que otra parte, la que está alimentando el crecimiento de los partidos xenófobos, se revuelve contra el aumento de la presencia de refugiados.

Atrapados entre estas presiones cruzadas, incluso los países tradicionalmente más generosos en la recepción de asilados, como Alemania y Suecia, están planteando ya que es necesario reducir el ritmo de llegadas porque el actual supera su capacidad de gestión y acogida. Alemania ha recibido 754.000 peticionarios de asilo en los primeros 10 meses del año y el apoyo de la población alemana a la política de Ángela Merkel en este terreno ha disminuido sustancialmente. Suecia incluso está proponiendo que parte de los refugiados actualmente en su suelo se repartan entre otros Estados miembros. Las cuotas aprobadas por la UE para el reparto de refugiados se refieren a un primer grupo de 120.000 personas, pero el plan incluye un total de 160.000. No se ha definido aún de qué país europeo procederán los 40.000 restantes y Suecia propone que provengan de allí, de modo que Suecia se convertiría, si esa propuesta se acepta, en país emisor junto con Italia y Grecia.

⁶ Según estimaciones de la Comisión Europea, el coste anual de atención a un refugiado en Alemania es de unos 12.000 euros al año (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip011_en.pdf).

Para reducir el flujo de llegadas de refugiados la UE apuesta por apoyar su acogida en los países cercanos a los conflictos, como Jordania, Líbano y Turquía. La última, con unos dos millones de refugiado sirios, es el país clave porque la gran mayoría de los refugiados que llegan a Europa lo hacen a través suyo, ya sean sirios, paquistaníes, afganos, iraquíes o africanos. No se trata sólo de ayudar económicamente a los países de acogida para aliviar la carga financiera que les supone el refugio, sino de ofrecerles algún incentivo para hacerlo y, en el caso de Turquía, para obtener su colaboración en la reducción de las salidas desde su territorio hacia Grecia. En sus negociaciones con Turquía la UE ha ofrecido 3.000 millones de euros para la gestión de los campamentos de refugiados, y Turquía reclama la exención del requisito del visado para sus ciudadanos y la reanudación de las conversaciones para su eventual integración en la UE. Ambas demandas son de difícil aceptación por la UE, por el temor a un flujo de inmigración desde Turquía y por la deriva autoritaria del presidente Erdogan y su partido.

Junto a estos retos a corto plazo, la UE y los Estados miembros afrontan varios desafíos a largo plazo:

- (1) Es muy improbable un arreglo próximo de la crisis en Siria, pero incluso en el caso de que la paz y el respeto a los derechos humanos se instalaran en el país, la llegada masiva de refugiados a Europa continuará porque los sirios son sólo una pequeña parte de ese flujo, menos del 30% a lo largo de 2015, compuesto por más de 100 nacionalidades diferentes. Esto obliga a la UE a adoptar medidas pensando en su capacidad a largo plazo. ¿A cuántos refugiados están dispuestas a acoger las sociedades europeas? ¿En qué condiciones? Por otra parte, la llegada de inmigrantes económicos junto a los refugiados va a seguir en aumento, a tenor de lo que se deduce de la intención de emigrar que recogen las encuestas: según Gallup el 50% de los jóvenes subsaharianos de entre 15 y 24 años de África Occidental y el 35% del Norte de África emigrarían si pudieran y Europa, junto a EEUU, siguen siendo los destinos preferidos.⁷ Por último, distinguir entre refugio y migración económica no deseada puede resultar cada vez más difícil a medida que se amplían las causas de concesión del asilo. Como suele ocurrir con todo lo relacionado con la migración, no existe un debate claro sobre estos puntos en las sociedades europeas.
- (2) Parte de la respuesta a la pregunta anterior se encuentra en los mercados de trabajo y su capacidad de absorción de los refugiados. A diferencia de lo que ocurre en África o Asia, donde la mayor parte de los refugiados suele volver a su país de origen cuando cesa el conflicto que provocó su marcha, los que han encontrado refugio en los países más desarrollados de Europa o América rara vez vuelven. Si se examinan los datos de la ACNUR sobre refugiados retornados a su país de origen en 2014, las cifras sólo superan las 1.000 personas cuando se trata de movimientos dentro de África o Asia. Así, por ejemplo, en 2014, 13.105 refugiados volvieron a Sudán desde Chad, 12.482 volvieron a Angola

⁷ Gallup World Poll survey, 2007-2013. Citado en http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/connecting-with-emigrants_9789264239845-en#page46.

desde la República Democrática del Congo y 12.991 volvieron a Afganistán desde Pakistán, pero ni un solo refugiado volvió a su país de origen desde EEUU; respecto a la UE, sólo se produjeron retornos hacia Irak, y de ellos la única cifra que superó el medio millar fue la del retorno desde el Reino Unido, con 738 iraquíes.

La gran diferencia en los niveles de bienestar entre los países donde se producen los conflictos armados o las dictaduras sangrientas y los países de acogida en la UE, EEUU, Canadá o Australia, convierte el refugio en una opción de vida permanente. El retorno de los refugiados a su país de origen se produce sólo entre países con condiciones de vida semejantes, cuando la única ventaja comparativa del país de refugio es que en él la vida del asilado no está en peligro.

En consecuencia, si el refugio se convierte en migración permanente, su integración laboral es imprescindible para el país de acogida. Respecto a esta integración laboral, los análisis de la OCDE muestran que, como media, los refugiados tardan 15 años en alcanzar una tasa de empleo del 70%, cercana a la media de la población nativa. Sus resultados laborales son muy diferentes según los países de origen y sus niveles de cualificación, y el paro de larga duración es habitual en algunos grupos y está detrás del cambio de actitud hacia los refugiados en los países tradicionalmente acogedores, como Suecia y el Reino Unido. Los países más ricos de la UE necesitan atraer mano de obra cualificada para cubrir puestos que ahora no tienen candidatos, pero ¿son cualificados los refugiados que están llegando? ¿Podrán integrarse en el mercado laboral o se encontrarán en el desempleo cuando acabe el período de apoyo estatal? Los datos que recoge la OCDE respecto a Alemania indican que el 15% de los peticionarios de asilo en ese país en 2014 tienen educación universitaria (un 14% en Francia) frente a un 35% que tienen educación primaria o menos. En los países más sacudidos por la crisis, como España, con una tasa de paro del 22%, esa integración laboral es especialmente difícil: el paro entre los extranjeros (comunitarios y no comunitarios) es del 34% y en algunos grupos, como el marroquí, llega al 52%.

Otro importante elemento de desafío a largo plazo es la integración social y cultural y al respecto es necesario admitir que Europa afronta un problema específico de integración de la población de origen musulmán, especialmente referido a las segundas generaciones.

Conclusiones

Esta crisis obliga a la UE a replantearse su sistema de asilo y de gestión de la inmigración irregular y a hacerlo de forma rápida para frenar un flujo que no se detiene y cuyas consecuencias inmediatas enfrentan a los Estados miembros entre sí y amenazan uno de los principales logros de la UE, el espacio sin fronteras de Schengen.

Para lograrlo son necesarias modificaciones en las normas y prácticas sobre asilo, que permitan restablecer la confianza entre los Estados y gestionar este fenómeno de forma común. En primer lugar, hay que lograr una lista común de “países seguros”, algo que

la Comisión ya está intentando. En segundo lugar, hay que unificar los criterios con que se concede el asilo, algo que puede lograrse por dos vías complementarias: una mayor precisión en las normas comunitarias respecto a quién tiene derecho a recibir asilo en la UE y la formación de tribunales comunitarios de asilo. Ante las diferencias en las culturas y las prácticas legales, y la desconfianza que aún existe entre los distintos sistemas judiciales europeos, estos tribunales actuarían como un instrumento de homogeneización por la vía de su práctica en común: estarían desplegados en todos los países de la Unión que reciben peticiones de asilo, pero no estarían formados por nacionales de ese Estado sino por combinaciones aleatorias de jueces y funcionarios de otros países.

En segundo lugar, hay que restablecer el cumplimiento de la regulación de Dublín (el demandante de asilo debe presentar su solicitud en el primer país de la UE que pisa) pero para ello son necesarios otros cambios sustanciales: la obligación de los Estados de registrar a los que llegan a su territorio debe ir acompañada de la obligación de los migrantes/peticionarios de asilo de registrarse allí para evitar la incongruencia actual. Junto a esto, son necesarios mecanismos estables de distribución periódica de los refugiados entre los Estados de forma que los periféricos no soporten una carga excesiva. Por otra parte, un sistema europeo de asilo exige que los servicios y derechos sociales que se ofrecen a los refugiados sean similares en toda la UE, evitando el actual efecto llamada que ejercen algunos Estados y el contrario de rechazo que provocan otros. En las condiciones actuales de divergencia interna respecto a las capacidades financieras de los Estados dentro de la UE, esta asimilación sólo se puede obtener a través de un fondo común para la acogida que pasaría a ser el encargado de financiar los gastos de los Estados en este terreno.⁸ Por último, las preferencias de los propios refugiados respecto al país en el que desean residir deben tenerse en cuenta, pero no pueden ser el único elemento en la decisión sobre su destino.

Respecto al largo plazo, la UE debe efectuar un seguimiento sobre la integración de los refugiados, especialmente en el mercado de trabajo, a través de las Encuestas de Población Activa, y la Comisión debe liderar el debate que está ya resurgiendo de forma descoordinada en los Estados –como Suecia y Austria– respecto a si el refugio debe o no –y en qué condiciones– convertirse en una vía de entrada a la migración permanente.⁹

⁸ Existe ya un Fondo Europeo para el Refugio, que contó con una dotación de 628 millones de euros para el período 2008-2013. Ese volumen es muy insuficiente en comparación con la carga extra financiera que supone la atención a los refugiados en el conjunto de la Unión. A partir de 2014 este Fondo se integró en el más general dedicado a la integración de asilados y migrantes (*Asylum, Migration and Integration Fund*) que cuenta con un presupuesto de 3.137 millones de euros para el período 2014-2020, sin desglose específico para el asilo.

⁹ En años anteriores algunos países europeos intentaron que el refugio tuviera un carácter de protección temporal (mientras duraran las condiciones que motivaron la salida del país de origen) impidiendo o dificultando el acceso de los refugiados al trabajo. Pero la Directiva 2013/33 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32013L0033>) estableció en un máximo de nueve meses el plazo en el que el Estado puede impedir el acceso al trabajo de los demandantes de asilo. Aun así, la Directiva admite que los Estados pueden limitar ese acceso a ciertos sectores del empleo o subordinarlo a la situación de empleo de los ciudadanos o los migrantes ya establecidos.

En conjunto, todo esto implicaría un salto decisivo hacia la comunitarización de la política de asilo, un cambio obviamente difícil pero imprescindible en la situación actual en que las previsiones señalan una continuidad en el flujo de llegadas de refugiados.

Por último, el asilo y la inmigración deben pasar a incorporarse como elemento central en la política exterior europea no sólo en sus relaciones con los países de paso y de origen –algo que poco a poco está ya sucediendo– sino también en relación con otras áreas geográficas. La UE debe presionar para que el reparto de refugiados entre los países desarrollados sea más equitativo. En la actualidad la carga recae básicamente sobre la UE, mientras que EEUU recibe muchos menos refugiados,¹⁰ y especialmente pocos provenientes de países árabes, y las muy ricas monarquías petroleras del Golfo Pérsico ni siquiera han firmado la Convención de Ginebra y no aceptan refugiados. El caso de ambos es aún más llamativo porque EEUU y Arabia Saudí tienen o han tenido una implicación directa en el desarrollo del conflicto en Siria, el principal emisor de refugiados en la actualidad.

¹⁰ En el período 2010-2014 la UE recibió 1.794.240 peticiones de asilo frente a 403.310 de EEUU. Sólo en 2014 Alemania recibió 39.332 solicitudes de asilo de sirios, frente a 1.705 presentadas en EEUU (ACNUR, *Statistical and Operational data*).