

La protección a los refugiados en el mundo

Carmen González Enríquez | Investigadora principal, Real Instituto Elcano
@rielcano 

Tema

La llamada crisis de los refugiados se ha frenado en Europa pero sigue viva en África y Asia.

Resumen

La inmensa mayoría de los refugiados, el 90%, vive en países en desarrollo y buena parte de ellos pasa su vida en campamentos, donde permanecen una media de 20 años. Sólo una minoría se beneficia de la calidad de vida y la protección de los países más ricos, pero esta protección provoca problemas políticos internos. Es necesario reformar el sistema para hacerlo más justo y más sostenible. Invertir en la creación de empleo en los países que acogen a los refugiados en Asia y África es prioritario.

Análisis

Un breve resumen de lo sucedido en los dos últimos años

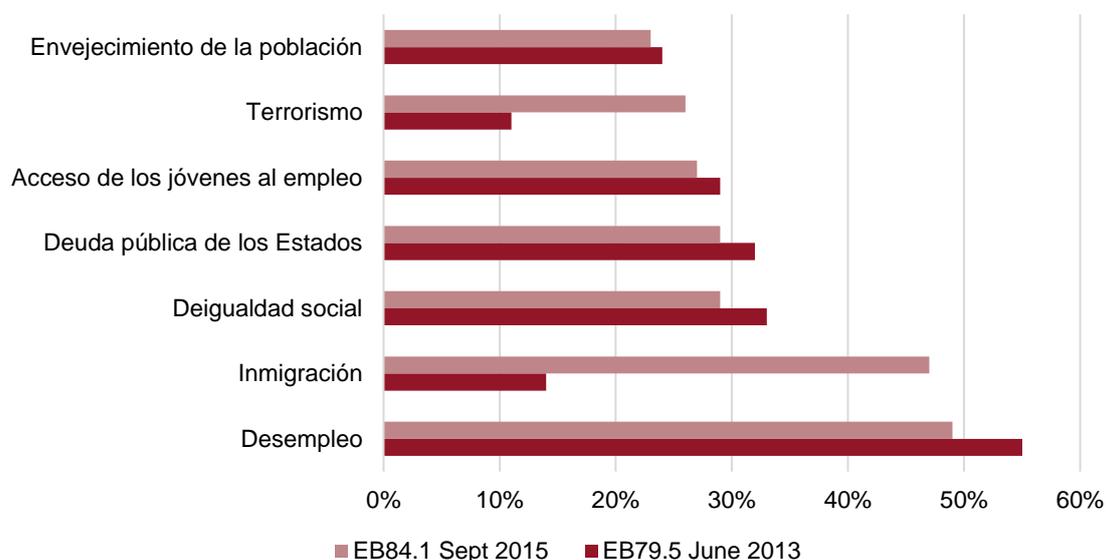
En el año 2015 los países de la UE recibieron 1.400.000 peticiones de asilo, más del doble que el año anterior y muy por encima de la media de solicitudes que llegaban a Europa antes de que comenzara la guerra en Siria, alrededor de un cuarto de millón de personas al año. Fue esta guerra la principal responsable del aumento de las cifras, pero no la única. Sólo una tercera parte de los llegados en 2015 al suelo de la UE eran sirios.

La canciller alemana pronunció el 31 de agosto del 2015 una frase que se hizo célebre, *wir schaffen das* ("podemos hacerlo"), seis días después de que la Oficina de Inmigración alemana anunciara vía twitter que dejaría de aplicar la norma de Dublín, según la cual debería devolver a los peticionarios de asilo al país por el que entraron en suelo europeo. Con ello se invitó de hecho a las autoridades húngaras a abrir sus fronteras a la salida hacia Alemania de los que se acumulaban en sus estaciones de tren y se negaban a ser registrados como peticionarios de asilo en ese país. El mismo 31 de agosto las autoridades húngaras permitieron la salida hacia Alemania. En respuesta a la generosa oferta alemana, no sólo Hungría sino todos los países intermedios entre Alemania y Grecia abrieron sus fronteras al paso de personas que llegaban a Grecia desde Turquía. Caminando o en autobuses fletados por las autoridades de cada uno de los países de paso, se les facilitó el tránsito a través de Macedonia y Serbia. Más adelante, cuando Hungría decidió impedir ese tránsito por su territorio, se abrió otra vía hacia Austria desde Serbia a través de Croacia y Eslovenia. Por estas vías entraron en el Espacio Schengen varios miles de personas a diario durante varias semanas.

Tras recibir a 60.000 personas en dos semanas, el gobierno alemán dio marcha atrás, anunció oficialmente que volvería a cumplir con la norma de Dublín y el 13 de septiembre impuso controles en su frontera con Austria para frenar las entradas. En las semanas y meses siguientes, tanto en Alemania como en Austria y Suecia, que constituyen los tres principales receptores de asilados en Europa y en el mundo entero, los gobiernos centrales y locales aseguraron que su capacidad de absorción se había sobrepasado. A la vez, el clima de apoyo entusiasta en Alemania a la recepción de refugiados se debilitó y las voces de los que se oponían a este proceso se hicieron oír con fuerza a través de *Alternative für Deutschland* (AFD) y de los ataques frecuentes a los centros de refugiados.

La llegada de refugiados procedentes en su mayoría de países musulmanes tuvo un impacto notable aunque muy desigual geográficamente en la opinión pública europea, cuya actitud hacia la recepción de estos refugiados se vio afectada por la oleada de atentados terroristas islamistas que se han sucedido con especial frecuencia desde 2015 y por los sucesos de la Nochevieja de Colonia de ese mismo año. En las encuestas la inmigración se convirtió en el segundo motivo principal de preocupación de los europeos, casi al mismo nivel que el paro. Y la mitad de los europeos relacionan el refugio con el riesgo terrorista, otros riesgos de seguridad y problemas económicos.

Figura 1. Principales desafíos de la UE

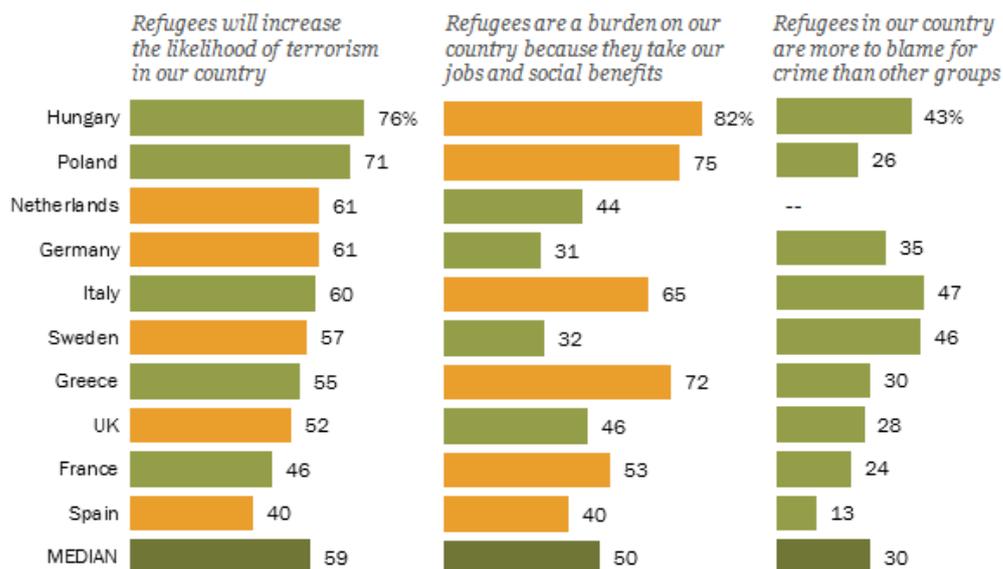


Fuente: Eurobarómetros 2013 y 2015.

Figura 2. Las preocupaciones de los europeos

Many Europeans concerned with security, economic repercussions of refugee crisis

■ Top choice



Note: Netherlands excluded on question about crime (Q51b) due to administrative error.

Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey, Q51a-c.

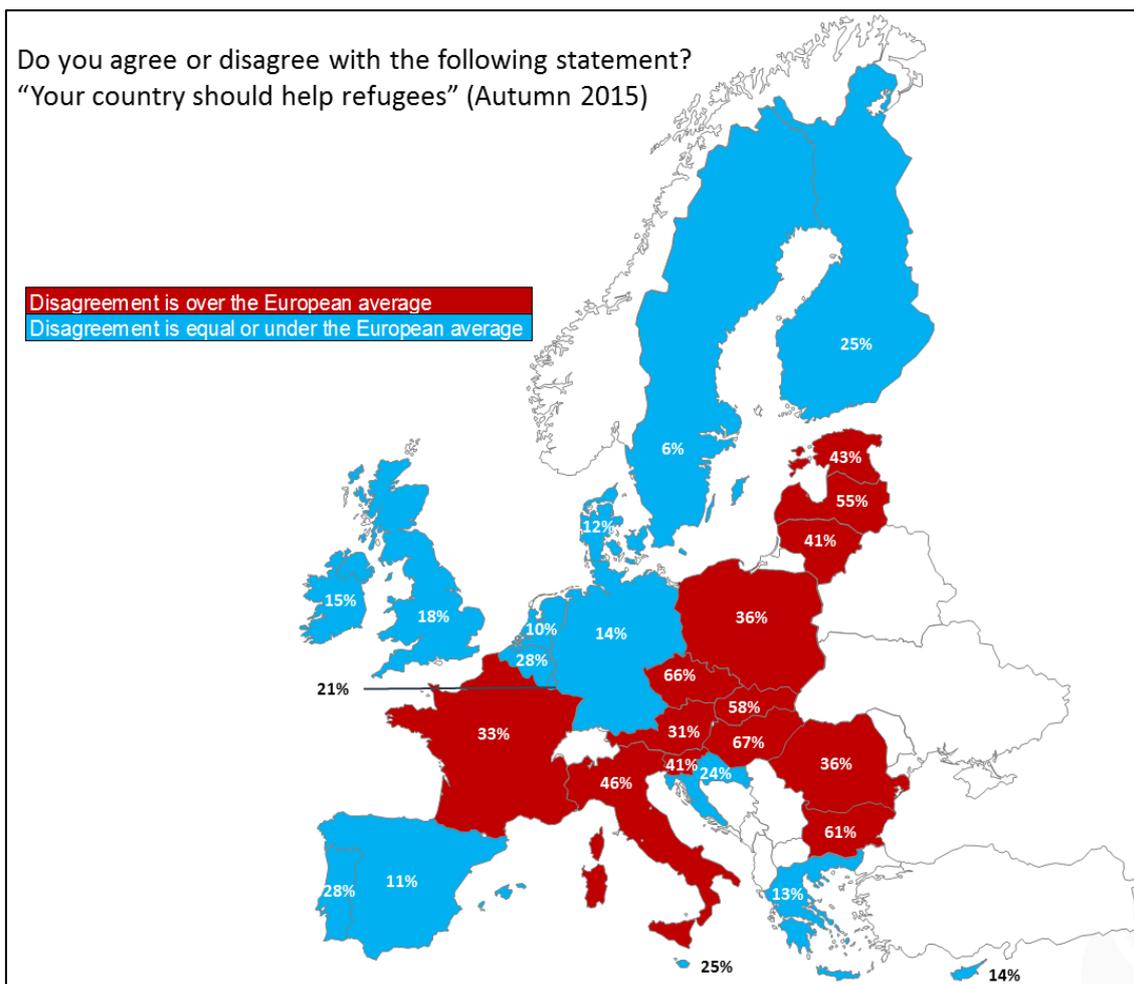
PEW RESEARCH CENTER

Fuente: Spring 2016 Global Attitudes Survey, Pew Research Center.

A partir del otoño de 2015 comenzó un proceso de imposición de controles fronterizos, que todavía se mantiene, y que ha puesto en riesgo la libertad de movimientos en el espacio de Schengen. Suecia impuso controles en su frontera con Dinamarca, Dinamarca con Alemania, Alemania con Austria, Austria con Eslovenia y así sucesivamente hasta que la ruta de los Balcanes se cerró y los llegados a Grecia se quedaron estancados allí sin poder entrar en Macedonia. Conviene recordar que Grecia no tiene frontera terrestre con ningún otro país del espacio Schengen.

La crisis mostró que la UE no estaba preparada para una llegada masiva de refugiados y que carecía de los mecanismos políticos y legales para gestionarla. Puso además de manifiesto la fragilidad de los compromisos de solidaridad entre los Estados miembros y dejó al descubierto la escasa autoridad de la Comisión cuando sus propuestas de reparto de refugiados fueron ignoradas o explícitamente rechazadas por varios países, provocando una ruptura interna de la UE en tres grupos: los dos países de llegada (Grecia e Italia), los antiguos países comunistas del Este, que no aceptan acoger inmigrantes o refugiados musulmanes, y los demás, más o menos involucrados en el proceso y que, al menos oficialmente, aceptan las soluciones propuestas por la Comisión.

Figura 3. ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación?: “su país debería ayudar a los refugiados” (otoño de 2015)



Fuente: Eurobarómetro 2015.

Por otra parte, en la esfera política interna de los Estados miembros la crisis tuvo un impacto visible en el aumento del voto a los partidos xenófobos y antieuropeos, y un peso notable en el resultado del referéndum del *Brexit*, lo que implica a su vez un elemento de estrés añadido a la UE.

La crisis se cerró en marzo de 2016 con dos soluciones provisionales impulsadas por la Comisión: la clausura definitiva de la ruta de los Balcanes (Macedonia oficialmente cerró su frontera con Grecia ese mes, aunque ya imponía controles desde noviembre de 2015) y la firma de un acuerdo con Turquía que, con casi tres millones de refugiado sirios, era el país de paso de los refugiados e inmigrantes económicos hacia Grecia.

Desde marzo de 2016 el flujo por esa ruta, denominada del Mediterráneo Oriental, se ha detenido casi completamente, pese a que buena parte de los elementos contenidos en el *acuerdo con Turquía* no están cumpliéndose. En contra de lo que el acuerdo preveía, los turcos no han sido eximidos de la exigencia de visado para viajar a países de la UE, y las negociaciones para la adhesión están estancadas (ambos elementos están relacionados con la deriva autoritaria en el país). Tampoco ha funcionado la

devolución a Turquía desde Grecia, porque los jueces griegos están denegándola en la mayoría de los casos, con el argumento de que Turquía no es un país seguro.

En realidad, mucho más importante que ese acuerdo, que ha concentrado todas las miradas y las críticas,¹ es el cierre de la frontera entre Grecia y Macedonia, porque los posibles refugiados que llegan a Grecia saben que su caso será estudiado allí –un país inmerso en una crisis económica que no puede ofrecer a los refugiados ni buenas ayudas ni empleo– y que ya no tienen posibilidades de seguir camino hacia otros países europeos.

En parte como consecuencia de este cierre de la ruta de los Balcanes y en parte por razones ajenas a ello, en 2016 y lo que va de 2017, las llegadas irregulares a la UE se han concentrado en el Mediterráneo Central, es decir, en la ruta que va de Libia a Italia. Pero sólo una parte muy pequeña de este flujo (alrededor de un 5% del total de las 180.000 personas llegadas por mar en 2016) está relacionada con el refugio, y plantea otro tipo de problemas.

En el interior de la UE el debate sobre cómo gestionar la acogida de refugiados y reformar el Sistema Común Europeo de Asilo² sigue abierto, aunque su urgencia se ha frenado al hacerlo también la llegada de refugiados.

Un panorama general: el refugio en el mundo y el papel de Europa

Todos los que hayan seguido en los medios de comunicación el desarrollo de esta llamada “crisis de los refugiados” habrán escuchado la acusación de egoísmo lanzada contra la UE por haber sufrido tal debacle ante la llegada de millón y medio de personas, apenas un 0,4% de su población total. Como comparación se señala el caso de los países africanos y asiáticos, en los que reside el grueso de los refugiados que, según la agencia de la ONU para los refugiados, ACNUR, suman 22,5 millones de personas, de los que 5,3 millones son palestinos (en la cifra no se incluye a los desplazados dentro de su propio país). ¿Por qué Uganda, un país de 41 millones de habitantes, puede acoger con éxito un millón de refugiados mientras que la UE, con 500 millones de habitantes, sucumbe ante la llegada de 1,5 millones? Para contestar a esta pregunta hay que aclarar algunas nociones básicas que suelen confundirse en el lenguaje cotidiano. En primer lugar, la palabra “refugiado” tiene un significado diferente en la UE y en Jordania, Líbano, Uganda, Pakistán o Kenia, por citar algunos de los países que acogen más refugiados en el mundo.

¹ El acuerdo de la UE con Turquía no tiene forma legal para evitar que pueda ser recurrido ante los tribunales.

² Sobre la respuesta europea véase Carmen González Enríquez (2015), “La crisis de refugiados y la respuesta europea”, ARI, nº 67/2015, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea; Josef Janning (2015), “Las tribulaciones de la UE con la crisis de refugiados”, *Política Exterior*, nº 170, marzo-abril, <http://www.politicaexterna.com/articulos/politica-externa/las-tribulaciones-de-la-ue-con-la-crisis-de-refugiados/>; y MEDAM (2017), *Sharing responsibility for refugees and expanding legal immigration*, Mercator Dialogue on Asylum and Migration, <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/medam/2017-MEDAM-Assessment-Report.pdf>.

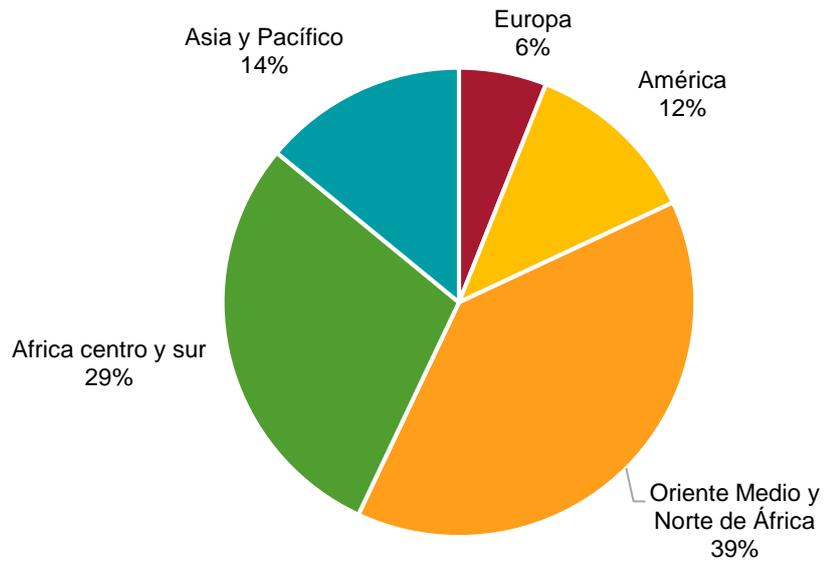
En la UE un refugiado es la persona a la que se ha concedido un estatus legal que implica una serie de derechos. En Líbano un refugiado es alguien que está de hecho en el país procedente de otro en guerra pero que carece del derecho a la permanencia, aunque ésta se tolere. En muchos de los países africanos, un refugiado es el que recibe esa denominación por parte de ACNUR y vive en un campamento gestionado por esta organización o por ONG que colaboran con ella, con la aceptación de los Estados, pero sin derecho a vivir fuera del campamento. Es lo que sucede, por ejemplo, con los campamentos saharauis en Argelia. La media de estancia de un refugiado en esos campamentos es de 20 años, lo que implica una vida truncada y que muchos jóvenes hayan vivido toda su vida dentro de uno de ellos. Por otra parte, el Estado anfitrión puede dar marcha atrás en la aceptación de esos campamentos, como el gobierno de Kenia decidió hacer en 2016 respecto al segundo mayor campamento del mundo, que acoge a 245.000 personas.³

El 90% de los refugiados (definidos por ACNUR como tal o como “desplazados externos”) vive en algún país asiático o africano vecino o cercano a su país original, donde encuentran una gran variedad de situaciones legales y de hecho. Algunos de estos países no recogen legalmente la figura del refugiado (no han firmado la convención de Ginebra), pero aceptan su presencia y a veces la regulan con normas específicas que pueden incluir o no el derecho al trabajo y a la escolaridad de los niños. En otros casos sólo una pequeña parte de los refugiados reciben ese estatus y algún tipo de ayuda mientras que la mayoría se integra en la población general y desaparece de las estadísticas como refugiados, gracias a los lazos de tipo étnico y familiar con la población del país (por ejemplo, refugiados sirios kurdos en Turquía). En general, los gobiernos africanos y asiáticos mantienen un gran margen de discrecionalidad respecto a la acogida de los refugiados y a qué tipo de derechos concederles, comenzando con el de la libertad de movimiento dentro del país. Muchos de esos países se rigen por sistemas abiertamente autoritarios (como Irán) o son democracias “defectivas” (como Pakistán), con Estados de Derecho débiles que no garantizan los derechos de sus ciudadanos, menos aún los de los refugiados. Sin embargo, la mayor parte de los países de acogida son economías en desarrollo, con una importante base rural y mercados de trabajo muy poco regulados con capacidad de absorber incrementos notables de mano de obra, lo que facilita la integración económica y social de los refugiados. Por último, en algunos países la fuerte diversidad cultural o étnica interna facilita la aceptación de los refugiados (es el caso de Uganda, por ejemplo, donde se hablan más de 40 idiomas) mientras que en otros, como Líbano, una división religiosa convertida en línea de fractura política entorpece la admisión de refugiados que puedan alterar el equilibrio de poder demográfico entre las diferentes facciones.⁴

³ Finalmente, el Tribunal Supremo keniano paralizó ese cierre por discriminatorio: la medida iba dirigida únicamente contra ese campamento y no contra el resto de los 600.000 refugiados que residen en el país.

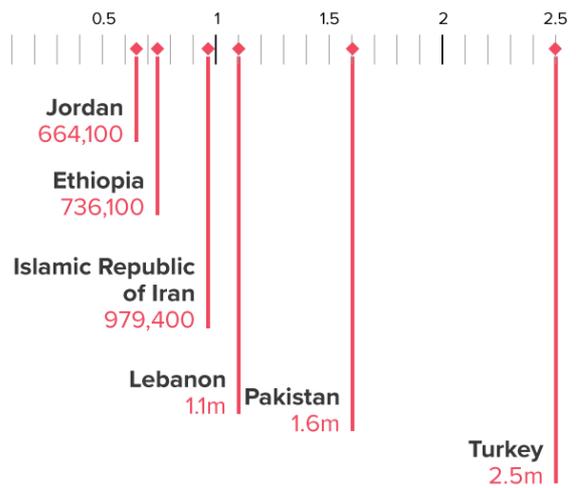
⁴ Véase María González Úbeda (2017), “Refugiados sirios en Líbano y Jordania: la solidaridad y sus límites”, ARI, nº 35/2017, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari35-2017-gonzalezubedaalferez-refugiados-sirios-libano-jordania-solidaridad-limites.

Figura 4. Dónde residen los desplazados externos/refugiados

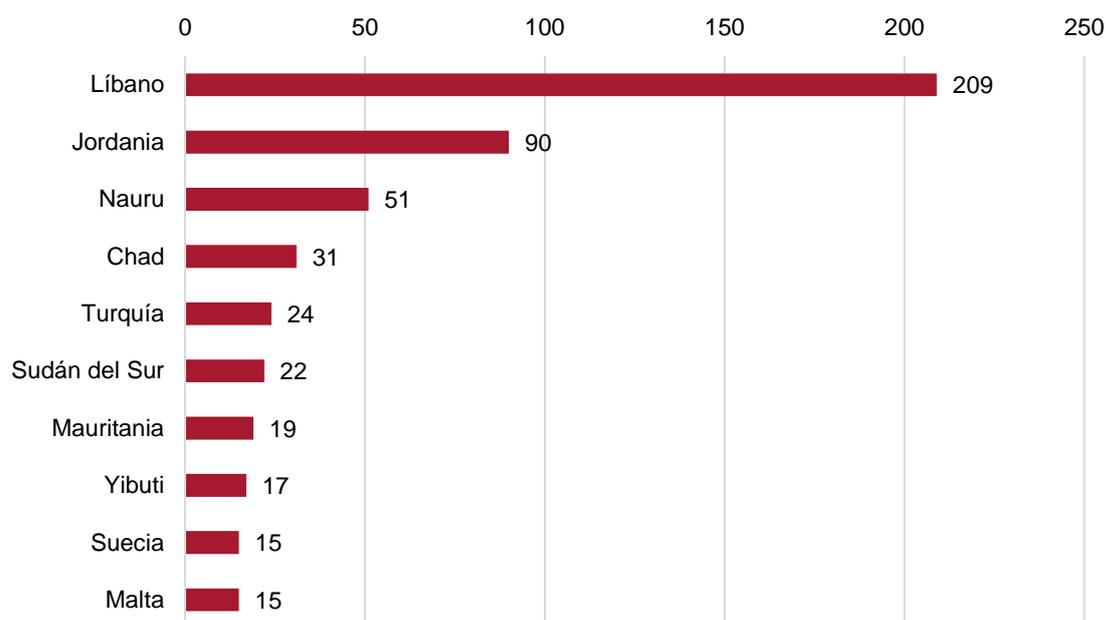


Fuente: ACNUR 2016.

Figura 5. Principales países de acogida



Fuente: ACNUR 2016.

Figura 6. Número de refugiados por 1.000 habitantes, mitad de 2015

Fuente: ACNUR 2016.

Por su parte, el refugio en el Espacio Europeo de Asilo (UE más Suiza y Noruega), como en Canadá, EEUU, Australia y otros países desarrollados y democráticos, está regulado al detalle, tanto en su concesión como en los derechos que lleva aparejado, y en la práctica excluye la acogida en campamentos, salvo en circunstancias excepcionales y provisionales. El refugiado/asilado es acogido en una vivienda –aunque durante el periodo de espera mientras se procesa su solicitud pueda residir en alojamientos colectivos–, recibe ayuda económica para subsistir durante un plazo que, según los países, puede ser de meses o años, clases del idioma local y ayuda para encontrar un trabajo. Tiene abierta la puerta a la ciudadanía y a la reagrupación familiar. Sin embargo, encontrar un trabajo y lograr una vida independiente de las ayudas estatales no es fácil y ese constituye el fracaso más importante del modelo, el déficit principal, que a su vez alienta el rechazo de buena parte de la opinión pública y por ello convierte el modelo en políticamente insostenible. Los datos más recientes de Alemania muestran que sólo un 17% de los refugiados en el país ha conseguido un empleo y el gobierno admite que la mayoría de ellos tardarán más de cinco años en poder acceder al mercado de trabajo.⁵ También los datos de la Eurostat Labour Force Survey muestran que los refugiados necesitan como media 15 años para conseguir el mismo grado de integración laboral que los inmigrantes laborales.⁶ A las dificultades con el idioma y los bajos niveles de cualificación de la mayoría de los refugiados –mientras que en el entorno económico europeo los trabajos descualificados están desapareciendo– hay que añadir las rigideces de los mercados laborales europeos. A veces, el salto cultural es excesivo para un adulto (por ejemplo, pasar de un sistema tribal y rural en Somalia a una sociedad urbana, competitiva e individualista como la británica) y sólo puede esperarse que la

⁵ <https://www.ft.com/content/022de0a4-54f4-11e7-9fed-c19e2700005f?mhq5j=e1>.

⁶ OCDE (2015), *Is this humanitarian migration crisis different?*.

segunda generación sea capaz de adaptarse a las normas, modos y exigencias de la economía europea.

La integración laboral es un ingrediente esencial para hacer sostenible el sistema de acogida porque, a diferencia de lo que ocurre en África y Asia, en Europa los asilados o refugiados procedentes de esos continentes se instalan de forma permanente, es decir, no vuelven a su país de origen una vez que éste se pacifica o democratiza. Por tanto, si no obtienen un empleo con una remuneración suficiente pasan a depender de la ayuda pública o privada. Este es un dato fundamental que no se tiene en cuenta por los que hacen esa comparación entre el egoísmo europeo y la generosidad africana. Sin embargo, la aceptación implícita de que el refugiado en Europa puede quedarse para siempre está tan extendida que el líder liberal alemán Christian Lindner ha sido severamente criticado por proponer que los refugiados en Alemania volvieran a su país de origen cuando se acabaran las condiciones que justificaron la concesión de asilo.⁷

¿Cómo se costea la atención a los refugiados en el mundo? En el caso de los países ricos, a través de las arcas públicas y de las aportaciones privadas a las ONG. En el de los países en desarrollo con una combinación de ayuda internacional (que es la principal aportación para la instalación y mantenimiento de los campamentos y de sus habitantes) y con recursos propios, privados (apoyo de familias) y públicos. ACNUR y numerosas ONG son las principales gestoras de la atención a los refugiados en los países en desarrollo con fondos que proceden de las aportaciones de los Estados desarrollados, de los socios individuales de estas instituciones y de los donantes individuales que hacen aportaciones de forma esporádica, generalmente en respuesta a una crisis específica. Estos donantes individuales están a su vez concentrados en los países más ricos. Los españoles son los más generosos del mundo en esta aportación: su contribución privada es en 2017 de 53 millones de dólares (1,2 dólares por habitante), similar en volumen total a la del gobierno del Reino Unido, por encima de la del gobierno francés o italiano y muy superior a la del gobierno español (8 millones). Como comparación, el conjunto de los ciudadanos de EEUU ha aportado en el 2017 menos de la mitad que los españoles, 23 millones de dólares, 7 centavos de dólar por habitante.

⁷ <http://www.bild.de/politik/inland/bild-international/christian-lindner-election-germany-interview-all-refugees-must-go-back-53132202.bild.html>.

Figura 7. Los 20 principales donantes a ACNUR en 2017 (en dólares)

Donor	Contributions
1 United States of America	1,443,760,238
2 European Union	427,293,272
3 Germany	302,212,385
4 Japan	152,359,778
5 Sweden	105,699,507
6 Canada	79,733,553
7 Norway	78,534,283
8 Netherlands	56,059,053
9 United Kingdom	54,281,766
10 Private donors in Spain	53,197,584
11 Denmark	52,297,661
12 Australia	37,824,015
13 France	37,167,625
14 Italy	35,891,104
15 Switzerland	32,221,513
16 Private donors in Qatar	26,354,578
17 Private donors in the United States of America	23,181,241
18 Private donors in the Republic of Korea	22,720,799
19 Private donors in the Netherlands	22,439,373
20 Private donors in Japan	20,569,686

Aportación total de Estados y particulares en 2017: 3.396.745.889 dólares.

Fuente: ACNUR, <http://www.unhcr.org/donors.html>.

La ayuda internacional de los Estados y de los individuos a ACNUR, la agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, es claramente insuficiente: sistemáticamente la aportación que reciben se queda muy por debajo de lo que ACNUR presupuesta como gasto necesario para atender al volumen de refugiados necesitados de ayuda. Por ejemplo, en 2016, el presupuesto de ACNUR para sus proyectos en Jordania era de 319 millones de euros, pero la financiación obtenida fue de 218 millones. Esta financiación insuficiente implica peores condiciones de vida para los refugiados o menor número de ellos acogidos.

Por otra parte, existe una incoherencia entre la ayuda que los Estados más desarrollados y más generosos destinan a ACNUR y la que dedican a los refugiados que reciben: Suecia, por ejemplo, el principal receptor de refugiados del mundo desarrollado en términos *per cápita*, dedica mucho más presupuesto a la atención a sus refugiados (los que están en Suecia, 357.000 personas)⁸ que a ACNUR. Suecia es uno de los principales contribuyentes en términos absolutos y *per cápita* al presupuesto de ACNUR, pero dedicó en 2015 22 veces más (2.400 millones de dólares)⁹ a la atención

⁸ ACNUR Statistical Yearbook 2015.

⁹ <https://donortracker.org/country/sweden>.

(cont.)

a los refugiados en su territorio que a ACNUR (110 millones). Obviamente, el coste de mantenimiento de un asilado en Suecia (unos 14.000 euros al año en el primer año de estancia)¹⁰ es mucho más alto que el de atención a esa misma persona en Jordania, por ejemplo, lo que implica que los Estados de acogida en la UE pueden atender en su suelo a muchas menos personas que ACNUR en África o Asia. En el caso sueco se da, además, la paradoja de que el peso en su presupuesto de la atención a los refugiados ha sido tan alto desde 2015 que se ha visto obligado a recortar su aportación a la ayuda al desarrollo, y a contabilizar como tal la acogida de refugiados.

Por otra parte, la minoría de refugiados que llega a Europa no es la más necesitada de ayuda sino la que tiene medios materiales para financiar un viaje que suele incluir el pago a grupos organizados ilegales. Es, al contrario, la menos necesitada, la que tendría más recursos económicos para defenderse en cualquier circunstancia. En el caso sirio, por ejemplo, los ingresos medios *per cápita* antes de la guerra eran de 2.000 dólares al año, pero el viaje de Siria a Alemania costaba en 2015 unos 6.000 dólares, que se pagaban a las llamadas “mafias” organizadoras del viaje.

En resumen, una minoría de refugiados, en torno al 10%, vive en un entorno de seguridad jurídica y relativa abundancia en los países desarrollados y una gran mayoría vive en los países en desarrollo, en algunos casos en condiciones de integración, como ocurre con buena parte de los refugiados en Oriente Medio, y en otros en condiciones de aislamiento en campamentos diseñados para ser alojamientos temporales pero convertidos en muchas ocasiones en hogares permanentes en los que los individuos son del todo dependientes de la ayuda externa. El más famoso de estos campamentos es el de Dadaab, en Kenia, construido en 1992 (¡hace 25 años!), que, como se ha dicho, alberga en la actualidad a 245.000 refugiados, en su mayoría procedentes de la vecina Somalia.

El resultado es que un gran número de los refugiados dilapida su vida en campamentos convertidos en residencias permanentes, mientras que una minoría goza del privilegio de una integración en países ricos, en su mayoría en la UE. Este resultado no es justo ni eficaz.

Mientras tanto, como se ha dicho, en la UE, la llegada en 2015 de 1.400.000 peticionarios de asilo está detrás del crecimiento de partidos de tipo xenófobo, como AfD en Alemania, y de tendencias anti-europeas con resultados como el *Brexit*. La sensación de falta de control producida por las llegadas de refugiados a través de la ruta de los Balcanes en el verano de 2015, de la que muchos responsabilizaron a Alemania y su política de acogida, ha reforzado los sentimientos anti-alemanes en el resto de Europa y ha dado argumentos a los que defienden la soberanía nacional en todo lo relacionado con la inmigración y el refugio.

Una regulación obsoleta: la Convención de Ginebra

En 1951, en plena Guerra Fría, la ONU aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, diseñada para proteger a los millones de desplazados en Europa durante

¹⁰ <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.pdf>.

la Segunda Guerra Mundial o en las expulsiones masivas que se produjeron tras la guerra en la URSS y en países de Europa del Este. Su ámbito estaba limitado geográficamente a Europa y temporalmente a los que habían sido expulsados o habían tenido que huir antes de 1951. En 1967 estas restricciones se eliminaron en el llamado “Protocolo de Nueva York” y el ámbito del Estatuto de los Refugiados pasó a referirse a todo el globo.

La Convención de Ginebra sigue siendo el principal instrumento jurídico que regula internacionalmente la acogida a los refugiados, pero se enfrenta con varios problemas:

1. No todos los países la han firmado. Grandes zonas del mundo siguen sin firmarla, incluidos algunos países que son de hecho importantes receptores de refugiados (como Líbano) pero que se niegan a verse obligados jurídicamente por esa norma. Ni la India ni muchos de los países del Sudeste asiático ni las monarquías del Golfo Pérsico son firmantes de la Convención. EEUU tampoco lo es, aunque sí se adhirió al Protocolo de 1967, lo que le coloca en una posición ambigua con un margen de discrecionalidad mayor que el de los firmantes plenos en lo que se refiere a aceptar o rechazar refugiados.

Figura 8. Países firmantes de la Convención de Ginebra de 1951



En rojo, los países que no han firmado ni la Convención de 1951 ni el Protocolo de Nueva York de 1967.

Fuente: ACNUR.

2. La definición de “refugiado” que incluye la Convención, la de una persona que tiene razones fundadas para temer vivir en su país porque pertenece a algún tipo de minoría religiosa, social, política o étnica que es perseguida en él, no se corresponde a la realidad actual en la que el grueso de los refugiados abandonan su país para huir de la guerra. No son, por tanto, perseguidos por sus características personales, sino víctimas de una situación general de inestabilidad e inseguridad. Por este motivo las normas nacionales y europeas diferencian entre el refugiado (el que tiene motivos personales justificados para temer que se le persiga) y el que se beneficia de una “protección subsidiaria” (la

que se otorga el que huye de una situación de violencia generalizada). En la práctica, ambas figuras tienden a confundirse porque los derechos que se les asignan son muy similares, de modo que en el lenguaje cotidiano, periodístico y general, ambos grupos son denominados “refugiados”.¹¹

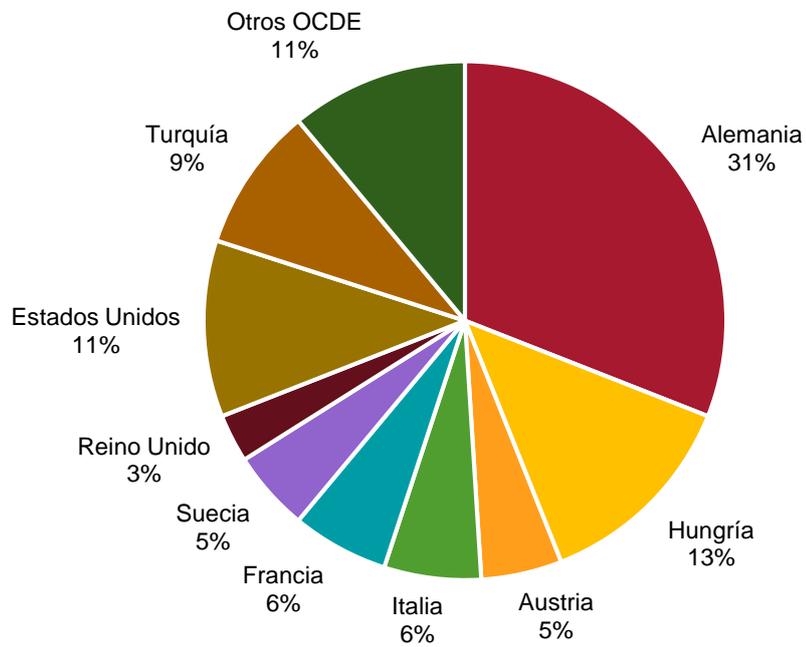
3. Las normas no abordan el que se ha convertido en el principal problema para el cumplimiento de la Convención: cómo financiar el coste de la atención a los refugiados. Resulta imposible el cálculo estricto de este coste por la variedad y cantidad de agentes implicados (Estados, entes regionales y locales, ACNUR, Cruz Roja, ONG,...) pero las estimaciones indican que los Estados de la OCDE gastan 10 veces más en la gestión de “sus refugiados” (desde el proceso de revisión de solicitudes hasta que los aceptados dejan de necesitar ayuda) que en las aportaciones a ACNUR, que, sin embargo, atiende a un número mucho mayor de refugiados. Los Estados no tienen obligación de financiar a ACNUR y su contribución varía en función de su situación interna y de sus prioridades presupuestarias. Europa aporta el 42% de los fondos de ACNUR, tanto a través de la propia UE como de los Estados y de las aportaciones de los particulares.¹²
4. La Convención fue diseñada para resolver una crisis acotada espacial y temporalmente pero ahora sigue siendo el marco para gestionar un problema permanente que se extiende a vastas zonas del mundo, sobre todo en Asia y África, donde los conflictos se suceden de forma periódica. El número de refugiados es tan alto (21 millones en este momento, según ACNUR) que los Estados desarrollados y democráticos que son el destino más deseado por los refugiados (básicamente Europa, Canadá, EEUU y Australia) temen facilitar su llegada y hacen en la práctica lo que pueden, dentro de la legalidad o forzando ésta, para dificultarla. Así, por ejemplo, ningún Estado ha puesto en marcha la fórmula que permitiría a los refugiados pedir asilo en sus Embajadas. De esta forma, los Estados desarrollados se mueven siempre en la ambigüedad de, por un lado, afirmar su compromiso con la Convención y del otro, intentar minimizar su efecto. Esta misma ambigüedad marca sus relaciones con ACNUR: se trata de una tensión permanente en la que el alto comisionado de las Naciones Unidas presiona a los Estados para obtener más medios y para que éstos acojan a más refugiados, mientras que los Estados se resisten y a la vez colaboran con ACNUR por su experiencia y legitimidad en la gestión del refugio. Canadá, EEUU y Australia están protegidos por su lejanía geográfica de los lugares que son fuente de refugiados y a eso se añaden, en los dos últimos casos, las interpretaciones de las normas diseñadas para reducir al mínimo el número de refugiados llegados por vía marítima. En esas condiciones, Europa occidental, cercana geográficamente a Asia y África, y con normas autoexigentes respecto al refugio y al destino de los peticionarios de asilo interceptados en el mar, se convierte en el destino más probable. Así, Alemania es en términos absolutos el principal receptor de refugiados del mundo (refugiados definidos como individuos

¹¹ Véase Cristina Gortázar (2015), “La crisis de los refugiados. La hora de Europa”, ARI, nº 5/2016, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elc/ano/elcano_es/zonas_es/ari5-2016-gortazar-la-crisis-de-los-refugiados-la-hora-de-europa.

¹² ACNUR <http://www.unhcr.org/donors.html>

a los que se ha concedido ese estatus o cuya solicitud se está estudiando y que son, por tanto, en términos legales, “solicitantes de asilo”) con tres veces más personas en esta situación que EEUU.

Figura 9. Principales países de acogida de los refugiados

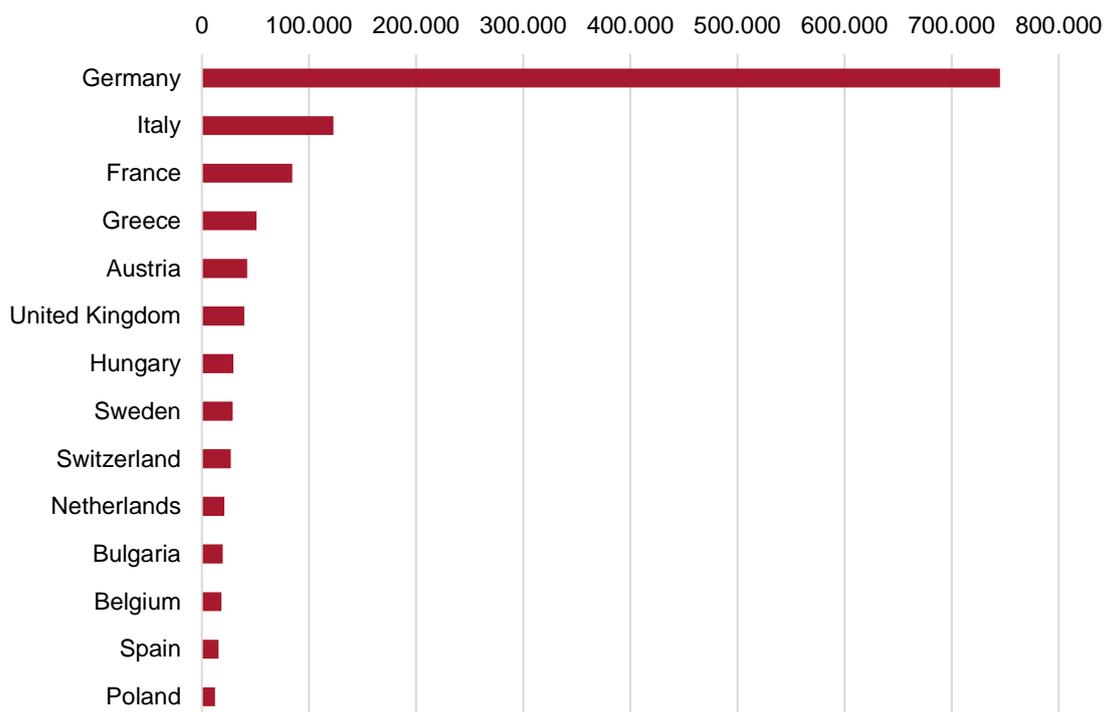


Datos referidos al verano del 2015.¹³

Fuente: ACNUR. 2016.

¹³ El alto porcentaje de refugiados en Hungría en el verano de 2015 corresponde a un momento excepcional. En 2016 su número de refugiados se había reducido de 177.000 a 29.000 (datos de Eurostat).

Figura 10. Número de peticionarios de asilo en la UE en 2016, por país



Nota: sólo se recogen los países con más de 10.000 solicitudes.

Fuente: Eurostat.

Conclusiones

Una propuesta

Hay que partir de una premisa de Perogrullo que se olvida con frecuencia: los Estados más desarrollados no tienen la capacidad de imponer la paz ni el respeto a los derechos humanos en los países envueltos en guerras o sumidos en dictaduras. Pueden evitar alentar las guerras (a través del comercio de armas, por ejemplo) o rechazar la relación con las dictaduras, pero su influencia no es tan grande como para “acabar con las causas que provocan el refugio”, como a menudo se escucha. Por tanto, conviene asumir que no estamos ante una crisis sino ante una situación de normalidad. Los países del mundo en desarrollo, especialmente en África y Asia, seguirán provocando la huida de personas que buscan condiciones de vida más seguras o más libres en otro país. Y a esto se añade el llamado “refugio climático”, o “migración climática”, cuyo eventual tamaño todavía no puede ser evaluado y que por ahora afecta a un número relativamente pequeño de personas.¹⁴

Con esta perspectiva en mente hay que pensar en soluciones a largo plazo que sean sostenibles tanto política como económicamente, que faciliten la vida de los que se ven

¹⁴ El informe anual sobre cambio climático que elabora *The Lancet* evalúa en sólo 4.400 las personas que han tenido que migrar hasta ahora por razones sólo climáticas, pero afirma que, de no revertirse el proceso de calentamiento global, alrededor de mil millones de personas se verían afectadas antes del 2.100. Véase [http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(17\)32464-9.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(17)32464-9.pdf).

forzados a abandonar su país y que resulten más justas que la situación actual. En esa línea hay varios campos de actuación posibles:

1. Reformar la Convención de Ginebra (Estatuto de los Refugiados) para acomodarla al contexto actual, modificando la definición de refugiado y estableciendo mecanismos estables de financiación obligatoria por parte de los Estados firmantes, con un reparto proporcional a su riqueza *per cápita*.¹⁵ En este momento la carga financiera está distribuida de forma muy desigual a nivel mundial.
2. Presionar a los países no firmantes de la Convención para que pasen a formar parte de la misma, especialmente las monarquías del Golfo Pérsico, por su alta renta *per cápita* y su cercanía geográfica a zonas de conflicto.
3. Invertir en la creación de empleo en los países vecinos a las fuentes del refugio. En la actualidad la gestión internacional de los campamentos de refugiados (sea la de ACNUR o de ONG) se limita a procurar la supervivencia y salud de los acogidos y a ofrecer educación a los niños. Eso sería suficiente en el supuesto de un previsible retorno a sus países en poco tiempo, pero no lo es en muchos casos. El mantenimiento de individuos en campamentos durante años y años no es admisible y si el mundo desarrollado y democrático no lo acepta en su suelo tampoco debería aceptarlo en otras zonas del planeta. Hay que dirigir más esfuerzos a promover el desarrollo económico de los países que acogen refugiados en Asia y África y especialmente a crear puestos de trabajo en las áreas locales en que se sitúan los campamentos. Esos países tienen, en comparación con los europeos, algunas ventajas desde la perspectiva de la creación de empleo: grandes territorios en los que es posible la agricultura y que no están siendo explotados, salarios competitivos y normativas laxas respecto a la creación de empresas o al mercado laboral.¹⁶

Facilitar el comercio de esos países con la UE es uno de los pasos necesarios y fácilmente realizables: la UE lo acaba de hacer respecto a Jordania con un acuerdo comercial que levanta las barreras arancelarias. El Banco Mundial se ha involucrado por primera vez en un programa para crear puestos de trabajo para los refugiados, destinando 300 millones de dólares a la atracción de empresas a Jordania. La UE está también moviéndose en esta vía y acaba de aprobar el Plan Europeo de Inversiones Externas (dedicado a toda África, además de a los países de la Vecindad Este) para facilitar las inversiones productivas en la región.

Puede decirse que ninguna de estas medidas ni todas ellas juntas solucionarán la tragedia de los refugiados, pero pueden contribuir a mejorar su situación a través de la integración en los países de acogida y a clarificar la distribución actual de responsabilidades entre los países desarrollados. La situación actual es inaceptable e injusta y merece que se abra un debate público sobre su reforma.

¹⁵ Sobre la evolución más reciente en la ONU respecto a la protección a los refugiados, véase Jon Slocum (2017), "Migration and Refugees at the United Nations", <https://www.almendron.com/tribuna/migration-and-refugees-at-the-united-nations/>.

¹⁶ Véase el libro Alexander Betts y Paul Collier (2017), *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*, Penguin.