

Doctrina |

REFUGIADOS COMO “MONEDA DE CAMBIO”.
SOBRE EL ACUERDO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y TURQUÍA
DE 18 DE MARZO DE 2016

*Refugees as the Bargaining Chip in the Agreement between
the European Union and Turkey on 18 March 2016*

Javier de Lucas

Universitat de València, España

Catedrático de Filosofía del derecho y Filosofía política en el Instituto de derechos humanos de la Universitat de València (España), del que fue fundador y su primer director. javierdelucas1@gmail.com.

RESUMEN

El presente artículo analiza las consecuencias políticas de la así denominada “crisis de los refugiados” en la Unión Europea y las respuestas políticas que los Estados miembros han encontrado para solucionar dicha crisis, en especial, el acuerdo firmado entre la Unión Europea y Turquía, para argumentar que dicho acuerdo es un paso más en el proceso, actualmente en marcha, de relativización, recorte o incluso vaciamiento del derecho de asilo. Para ello se describirá, en un primer momento, las principales características del acuerdo, para, a continuación, demostrar que se trata de un acuerdo ilegal, ilegítimo e ineficaz y, finalmente, avanzar con una interpretación acerca de los motivos que pueden estar por detrás de la decisión de celebrar dicho acuerdo.

PALABRAS CLAVE

Refugiados; Unión Europea; sistema europeo común de asilo; Schengen, Turquía.

ABSTRACT

This paper examines the political consequences of the so-called ‘refugee crisis’ in the EU and the political responses that member states have found to tackle the crisis. In particular, focus on the agreement signed by the EU and Turkey, to argue that the agreement goes a step further in the process of relativizing, curtailing, and hollowing out of the right of asylum that is currently underway. In order to do this, it is first described the main characteristics of the agreement, then showed that it amounts to an illegal, illegitimate and ineffective arrangement, and finally it is suggested an interpretation of the motives that may underlie the decision to enter into such an agreement.

KEY WORDS

Refugees; European Union; Common European Asylum System; Schengen, Turkey.

INTRODUCCIÓN: LA CRISIS DE LA UE ANTE LA DENOMINADA “CRISIS DE LOS REFUGIADOS”

No hacen falta muchos argumentos para reconocer que lo que empezó en octubre de 2013 como una crisis de las políticas migratorias de la UE¹ y se convirtió a lo largo de 2015 en lo que en la Unión Europea (UE) se conoce como “crisis de refugiados”², ha culminado en una auténtica crisis europea. La UE, obligada a confrontar el desafío de responder a la exigencia de respeto y garantía del derecho de asilo/protección subsidiaria, sin desestabilizar con ello el objetivo de constituirse en un privilegiado espacio común de justicia, seguridad y libertad, basado en el sistema Schengen³, ha evidenciado la principal debilidad que le aqueja. Esta no es otra que la ausencia de voluntad política

¹ Me refiero a octubre de 2013, la fecha en que se producen dos naufragios ante la isla de Lampedusa en los que perecieron 366 personas. Todavía entonces se hablaba de “inmigrantes” sin querer reconocer que se trataba ya de “flujos mixtos” de inmigrantes y refugiados. En todo caso, produjo una atención especial de vigilancia de la ruta del Mediterráneo central por el “canal de Sicilia”, que lleva desde las costas occidentales de Libia (límites con Túnez) hasta las islas del sur de Italia, como Lampedusa o la misma Sicilia.

² Se trata de una expresión que desvela el prejuicio con el que la UE ha tratado el problema. Ante todo, porque los refugiados –si tomamos el término en su sentido amplio, el ACNUR computa hasta 60 millones de personas desplazadas de manera forzosa en todo el mundo en 2015 (véase, ACNUR (2015). *UNHCR’s Mid-Year Trends 2015 report*. Disponible en: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/56701b969/mid-year-trends-june-2015.html>> [consulta: 25.05.2016])– se encuentran en crisis permanente, ya que lo que define a quienes así se presentan es la demanda de protección frente a la situación de persecución que sufren en el país del que son nacionales. Por tanto, todo aquel que se presenta como refugiado, por definición, está en crisis, vive en crisis. Pero la expresión revela sobre todo el prejuicio eurocéntrico, ya que la UE solo ha hablado de “la” crisis de los refugiados en relación con la llegada a territorio europeo, a partir de mayo de 2015, de una parte de los refugiados sirios que huyen de ese país después de casi cinco años de guerra. Como si antes y fuera de esas llegadas a Europa no hubiera otros países en crisis, otros refugiados, más importantes por su número y por el impacto que producen en países con un PIB que se encuentra lejos de la media de los Estados de la UE (Pakistán, Kenia, Líbano, Jordania, por ejemplo). Como si las llegadas importantes a terceros países no europeos de los refugiados que huyen de Afganistán, Irán, Eritrea o Mali no fueran crisis de refugiados.

³ Los Estados miembros de la UE y las instituciones comunitarias han enfocado insistentemente la “crisis de refugiados” en ese sentido, es decir, como una amenaza a la seguridad de las fronteras exteriores de la UE y, por consiguiente, al mantenimiento del espacio de libre circulación que constituye el sistema Schengen (al que no pertenecen todos los Estados de la UE). Hasta tal punto que se ha presentado como una prioridad, por encima de la respuesta obligada a las demandas de asilo planteadas por quienes llegaba de forma constante y sostenida a lo largo de 2015. Véase por ejemplo, recientemente, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, COM(2016) 120 final, de 4 de marzo de 2016, con el título “Restablecer Schengen. Hoja de ruta”, que comienza asegurando lo siguiente: “Schengen constituye uno de los mayores logros de la integración europea. La creación de un espacio sin fronteras interiores en el que las personas y los bienes pueden circular libremente ha reportado importantes beneficios tanto a las empresas como a los ciudadanos europeos. Schengen es uno de los principales instrumentos a través de los cuales los ciudadanos europeos pueden ejercer sus libertades y el mercado interior puede prosperar y desarrollarse. Sin embargo, en los últimos meses, el sistema se ha visto sacudido hasta sus cimientos por la magnitud del reto de hacer frente a la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Los conflictos y las crisis de Siria y de otras partes de esa región han provocado una afluencia sin precedentes de refugiados y migrantes en la Unión Europea, lo que a su vez ha puesto de relieve deficiencias graves en determinadas partes de las fronteras exteriores de la Unión y ha dado lugar a que algunos Estados miembros adopten una política de “permitir el paso”. Ello ha llevado a la creación de una ruta a través de los Balcanes Occidentales por la que los migrantes circulan con rapidez en dirección Norte. En respuesta a esta medida, varios Estados miembros han recurrido a la reintroducción temporal de controles en las fronteras interiores, poniendo en cuestión el buen funcionamiento del espacio Schengen de libre circulación y sus beneficios para la economía y los

de los Estados miembros para implicarse a fondo, en serio, en un proyecto realmente político y no simplemente en un espacio en el que se verifiquen los dogmas del libre mercado y sus beneficios.

Por eso, bien puede decirse que más que “crisis de los refugiados” deberíamos hablar de momento crítico del proyecto político de la UE, como consecuencia del proceso de *renacionalización* que viven, por diferentes razones y propósitos, buena parte de los Estados miembros. No solo por la amenaza que supone el “Brexit”⁴ (que no es sino la manifestación de la particular posición del Reino Unido, que nunca ha compartido el proyecto de la UE en su dimensión política, es decir, más allá de un mercado común interior). Tampoco se debe solo a la manifiesta voluntad de buena parte de los Estados del Este, incorporados en la última ampliación, empeñados en negar la relación de reciprocidad activa en lo referente al principio básico de solidaridad (tal como lo exponen sobre todo los cuatro Estados del “grupo Visegrad”: Hungría, Polonia, Chequia y Eslovaquia), es decir, en la ausencia de correspondencia entre lo que reciben (fondos de cohesión) y lo que tendrían que aportar (cuotas obligatorias para la reubicación de refugiados, por ejemplo). Pero es que también Estados como Francia, España, Holanda y, desde noviembre de 2015, la propia Alemania, han formulado todo tipo de argumentos que han obstaculizado el proyecto de la Comisión Europea encarnado en la *Nueva Agenda europea de Inmigración y Asilo* presentada en mayo de 2015⁵ y que trataba de desarrollar un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), por más que, en teoría, se trate de un sistema ya existente y cuyas piezas fundamentales son cuatro directivas⁶.

ciudadanos europeos. Restablecer el espacio Schengen, sin controles en las fronteras interiores, es, por ello, de vital importancia para la Unión Europea en su conjunto”.

⁴ Expresión utilizada para designar la posible decisión de salida de Reino Unido de la Unión Europea que será sometida a referéndum el 23 de junio de 2016.

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una agenda europea de migración” (COM(2015) 240 final, de 13.05.2015) .

⁶ La primera, la Directiva 2001/55CE del Consejo (publicada en el DO L 212/12, de 07.08.2001) que, pese a su antigüedad, nunca ha sido aplicada, y habilita medidas que pueden beneficiarse del Fondo Europeo para refugiados. Como ha señalado, por ejemplo, Pascual Ágüelo, basta recordar el nombre completo de la directiva (“Directiva relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida”). Véase ÁGÜELO, Pascual (2016). “Refugiados, desplazados, migrantes. El complejo fenómeno de las migraciones internacionales, su relación con la protección internacional y los movimientos mixtos”. *Revista de Derecho migratorio y de extranjería* 12(41): 183.

La Directiva provee iniciativas para hacer seguro y equitativo el deber de solidaridad entre los Estados miembros de la UE. Además, las tres Directivas que componen su núcleo son (1) la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen *normas relativas a los requisitos para el reconocimiento* de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (publicada en el DO L 337/9, de 20.12.2011); (2) la Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, sobre *procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional* (publicada en el DO L 180/60, de 29.06.2013); y, finalmente, (3) la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban *normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional* (publicada en el DO L 180/96, de 29.06.2013). Por descontado, como cuestión de procedimiento, es evidente la necesidad de repensar el Reglamento (UE) N° 604/ 2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de

Pero junto a esta cuestión, de carácter sobre todo técnico-jurídico, nos vemos obligados a plantear otra, que toca la dimensión político-institucional de la UE. No podemos ni debemos examinar la política europea acerca de refugiados y esta crisis sin atender a su impacto en la definición de la propia Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, esto es, la capacidad de la UE como agente de paz y cooperación en las relaciones internacionales y la necesidad de una acción política respecto de las causas que generan las diásporas de los refugiados. A este propósito, el papel desempeñado a lo largo de los cinco años de duración de la guerra en Siria, las relaciones de la UE con los principales agentes en el conflicto y con las potencias con capacidad de hacer posible una solución, como Rusia, los EE.UU., Irán, Arabia Saudí, además del papel estratégico de Israel y Turquía (más que el que en su caso desempeñaba Egipto), son aspectos que deben ser tenidos en cuenta. Por supuesto, la relación entre la UE y Turquía alcanza tal importancia hoy, que no se puede dejar de lado en cualquier análisis de esa “crisis de refugiados”. En realidad, como voy a tratar de argumentar en estas páginas, ese Acuerdo es el segundo paso en un proceso de relativización, de recorte o incluso *vaciamiento* del derecho de asilo. El comienzo de su aplicación, el pasado 4 de abril, es la estación término de ese proceso, que puede anunciar el riesgo de la aniquilación del derecho de asilo en la UE, porque en la medida en que se viola el contenido mínimo y los procedimientos de reconocimiento de la protección internacional debida a quienes solicitan con fundamento ser reconocidos como refugiados, aunque sea solo a los de determinada nacionalidad, el derecho de asilo deja de ser un derecho fundamental y universal. Veámoslo.

I. SOBRE EL PROCESO DE VACIAMIENTO DEL DERECHO DE ASILO EN LA RESPUESTA DE LA UE ANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS

1. *La mercantilización del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE*

La tesis que sostendré en estas páginas es que la respuesta de la UE ante la “crisis de los refugiados” ha consistido en un paulatino recorte del derecho de asilo que conduce en la práctica a un vaciamiento de las garantías más elementales en las que se asienta. Es admisible hablar, así, de una *desnaturalización* del derecho de asilo, en la medida en que este derecho ha sufrido, primero, el proceso de “mercantilización” que parecía afectar sobre todo a los derechos económicos, sociales y culturales como consecuencia del primado de la aplicación de las políticas de neoliberalismo económico (que algunos, como Stiglitz⁷, califican de políticas fundamentalistas) que se han traducido en directivas “austericidas”⁸ para los países más débiles (más endeudados) de la propia UE, como

determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, también conocido por “Reglamento Dublín III” (publicado en el DO L 180/31, de 29.06.2013).

⁷ Véanse, por ejemplo, sus declaraciones en la 46ª versión de la Asamblea Anual del Foro Económico Mundial, realizado en Davos (Suiza), cuyo tema principal fue “Los desafíos de la cuarta revolución industrial”. Disponible en: <<http://www.elmundo.es/economia/2016/01/21/56a13f8aca4741c6088b4658.html>> [consulta: 25.05.2016].

⁸ En Europa es de uso común utilizar el término “austericidio” para referirse a las políticas “de austeridad” impuestas por la “troika” (Fondo Monetario Internacional, Comisión Europea y Banco Central Europeo) a países como Grecia, Portugal o España, en aras de la exigencia del límite de déficit que los Estados

se ejemplifica en el caso de Grecia. Lo grave e insólito es que los recortes presentados como “inevitables” y “racionales”, que convierten los derechos económicos sociales o culturales en mercancías, pasen a afectar también al derecho de asilo, aunque se trate de un derecho humano fundamental y, por tal razón, universal.

Así lo prueba la decisión adoptada por Dinamarca que, de suyo, no está plenamente integrada en el modelo Schengen, cuyo Parlamento aprobó la propuesta de ley presentada por el gobierno (liberal), con el apoyo de sus socios del *Partido Popular Danés* (DF), un grupo que solamente puede ser calificado sino como de extrema derecha. En virtud de esa disposición, la policía/agentes del gobierno danés pueden requisar a los refugiados dinero, joyas y otros objetos de valor para asegurar la disponibilidad de fondos que exige el reconocimiento del derecho de asilo/protección subsidiaria. Para ser más exactos, la cantidad de dinero que sobrepase el equivalente a 1.340 euros (10.000 coronas danesas) y los objetos de elevado valor económico. Expresamente se excluyen joyas u objetos de valor afectivo. Esta decisión danesa tiene precedentes en la misma Europa⁹. De hecho, es una política ya ensayada por Suiza y por los estados alemanes de Baviera y Baden-Württemberg, que imponen contribuciones económicas (verdaderas exacciones) a los propios refugiados.

Recordaré que Dinamarca, como el resto de los Estados europeos miembros de la UE, está vinculada por las normas del Derecho internacional de refugiados (Dinamarca es parte de los Pactos de derecho internacional de los derechos civiles y políticos (PIDCP) y de los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), ambos de 1966, y de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados) y por las propias normas del Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículos 3 y 8 del CEDH), de los Tratados de la UE y del SECA. Pese a ello, la defensa de esa ley se basó, de un lado, en el principio de igualdad y, de otro, en la proporcionalidad de los recursos destinados al mantenimiento de las obligaciones relativas al derecho de asilo: si a los ciudadanos daneses se les exige que, para cobrar la ayuda que se conoce como “salario social mensual”, tengan menos de 1.340 euros en el banco, los refugiados deberían someterse a idéntica condición, alegaron los partidos favorables a la ley. El salario social es proporcionalmente alto: unos 1.500 euros para solteros y cerca de 4.000 euros para parejas con hijos. Pero salta a los ojos la absoluta falta de proporcionalidad en la analogía de un refugiado sirio con los ciudadanos daneses que son beneficiarios del salario social alegada para que los daneses puedan asumir la “carga económica” del asilo. Hablamos de Dinamarca, cuyo PIB comparado con el del Líbano, Jordania, Turquía o Kenia (países receptores de centenares de miles de refugiados y desplazados), ¡lo multiplica por decenas! ¿Cómo puede tratar de sostenerse, sin sonrojo, la pretendida analogía entre un huido de la guerra de siria y un cesante danés? A mi juicio, esas formas de condicionamiento de esa obligación y, en particular, la exigencia de pagos (cuando no exacciones), son contrarias e incompatibles con el deber jurídico del que son titulares los

de la UE se han comprometido a cumplir, algunos de ellos incorporándolo a sus textos constitucionales, como lo hizo España en 2011, reformando el artículo 135 de su Constitución.

⁹ Al respecto, véase, por ejemplo, Otero, Lara (2016). “El Parlamento danés aprueba la confiscación de bienes a los refugiados”. *El País*, España, 26 de enero. Disponible en: <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/26/actualidad/1453796798_630517.html> [consulta: 25.05.2016].

Estados de la UE (por haber ratificado el Convenio de Ginebra de 1951) en relación con los titulares del correlativo derecho de asilo (y de protección internacional subsidiaria).

Disposiciones legales como esta evidencian en qué consiste la línea de acción de los gobiernos europeos ante la exigencia de cumplir con sus obligaciones jurídicas respecto de los refugiados. Se trata, ante todo, de poner trabas que dificulten el acceso legal a territorio europeo de quienes necesitan asilo (por eso tienen que acudir a mafias) y, en segundo término, endurecer las condiciones de reconocimiento de ese derecho a quienes consiguen llegar a la UE, so pretexto de las exigencias del orden público y la lucha contra el terrorismo, a los que se une el tópico de la incompatibilidad con culturas que amenazan los derechos humanos y la democracia, cuando hablamos de personas y comportamientos, no de culturas. Por eso, no es baladí la crítica que se ha formulado ante esta involución política y que evoca su analogía con exigencias o imposiciones impuestas en otros momentos de la historia de Europa a quienes sufrían persecución y buscaban refugio, so pretexto de que llegaban en un momento de dificultad para los países que los recibían. Pensemos en la Francia de Vichy y campamentos como los de Argeles, en relación con los republicanos españoles que huyeron a Francia escapando del final de nuestra guerra civil.

2. El acuerdo entre la UE y Turquía y la línea roja del derecho de asilo

Pero ese proceso de “desnaturalización” o vaciamiento del derecho de asilo no se ha detenido ahí. Ha traspasado una verdadera *línea roja*. Porque me parece indiscutible que la primera e inexcusable obligación de todos los gobiernos europeos en relación con la denominada “crisis de refugiados”, lo que, a estas alturas, podríamos considerar la *línea roja* a no traspasar si pretendemos seguir tomando en serio el asilo, es garantizar el principio de *non refoulement*, la no devolución a su propio país, pero tampoco a un tercer país *no seguro*. Por supuesto que tomar en serio el asilo significa también la digna acogida (es decir, el complejo de derechos-prestación que supone el estatuto de refugiado) de quienes –como sirios, afganos, iraquíes, eritreos, malienses– vienen huyendo de persecuciones que ponen en peligro sus vidas. Una huida en la que, por las dificultades que han de superar, sus propias vidas, las de sus hijos, siguen estando en riesgo. Pero lo que en ningún caso se puede hacer, sin anular de hecho el sentido mismo del asilo, sin vaciarlo, es devolver a aquellos que han llegado hasta nosotros huyendo de la persecución que les amenaza a un *lugar no seguro*.

Insisto en recordar que cualquier forma de condicionamiento de esa obligación y, en particular, la exigencia de pagos (cuando no exacciones) es contraria a ese deber jurídico y sitúa a los europeos ante la evidencia del naufragio, la traición de un rasgo básico de nuestra identidad: la defensa del Estado de Derecho y, ante todo, de los derechos fundamentales de todos los que se encuentran bajo soberanía europea por haber alcanzado nuestro territorio. La limitación del derecho de asilo en Europa no debería alcanzar jamás el índice de vaciamiento que supone la devolución de quienes buscan asilo a un país no seguro. Y eso es precisamente lo que, a mi juicio, acaba de suceder.

En efecto, si algo ejemplifica la banalización del derecho de asilo, es el acuerdo entre la UE y Turquía para realizar lo que, con argumentos nada desdeñables, se puede considerar no solo una expulsión ilegal, sino una auténtica deportación. El objetivo del

acuerdo es “aceptar el retorno rápido de todos los migrantes que no precisen protección internacional y que hayan pasado de Turquía a Grecia y aceptar a todos los migrantes irregulares interceptados en aguas turcas¹⁰. En realidad, el propio comunicado de prensa de la Comisión en el que bajo la forma de preguntas y respuestas se intenta presentar el acuerdo, deja claro que no se trata de un acuerdo de gestión de la crisis de refugiados, pues en su primer párrafo explica: “El 18 de marzo, a raíz del Plan de acción conjunto puesto en marcha el 29 de noviembre de 2015 y la Declaración UE-Turquía de 7 de marzo, la UE y Turquía han decidido poner término a la migración irregular desde Turquía a la UE”¹¹.

Este acuerdo simboliza lo que podríamos considerar la claudicación de la UE respecto de las exigencias primigenias del imperio del Derecho, a la garantía efectiva de los derechos. Una quiebra que ha sido posible porque el único país que había afirmado hasta ahora su coherencia con tales principios, la Alemania de la canciller Merkel, ha acabado por traicionarlos. Es cierto que debemos consignar y reconocer la decisión inicial de Merkel (excepcionalmente digna en un contexto de egoísmo europeo desatado) de ofrecer una acogida universal a quienes tuvieran la condición de refugiados. Pero debemos constatar también que, finalmente, la coalición gubernamental que gobierna Alemania, preocupada por el impacto negativo que ofrecían los constantes sondeos electorales en Alemania y tras los muy negativos resultados de las elecciones regionales en el mes de marzo (incluido el ascenso del partido de extrema derecha *Alternative für Deutschland* (AfD), emparentado con el xenófobo movimiento *Patriotas Europeos contra la Islamización de Occidente* (PEGIDA), consiguió imponer un giro a la canciller que tuvo como resultado un acuerdo para restringir las admisiones, disminuir el número y duración de las prestaciones a quienes se concede el derecho de asilo o la protección subsidiaria y favorecer la denegación y expulsión de los solicitantes de asilo. Esta evolución concluyó con la opción una vez más de la manida solución de la *externalización*, la cláusula mágica a la que acuden las autoridades europeas cada vez que se han visto ante lo que consideran un *cul-de-sac*, una situación límite en la política migratoria: una vez más, “que se ocupen otros” del problema y, así, al no verlo ante nuestros ojos, dejará de existir.

Eso es lo que decidieron los líderes europeos en una reunión extraordinaria en La Valetta, el 15 de noviembre de 2015. De los inmigrantes “económicos”, se habrán de ocupar los países africanos a los que se ofrecieron 1.500 millones de euros para que realicen las funciones de policía que impidan que sus propios nacionales lleguen ahora a Europa en número superior al que la UE desee. Y también se les asignó la función de control del tránsito por sus países de nacionales de terceros Estados hacia la UE. Pero la decisión de externalización más importante adoptada en La Valetta

¹⁰ El original en inglés es: “to accept the rapid return of all migrants not in need of international protection crossing from Turkey into Greece and to take back all irregular migrants intercepted in Turkish waters”.

¹¹ El original en inglés es: “On 18 March, following on from the EU-Turkey Joint Action Plan activated on 29 November 2015 and the 7 March EU-Turkey statement, the European Union and Turkey decided to end the irregular migration from Turkey to the EU” (cursiva añadida). Una descripción sumaria de los nueve objetivos del acuerdo se encuentra en el Comunicado de prensa N° 144/16, emitido por el Consejo Europeo el 18 de marzo de 2016. Con más detalle en la *Hoja Informativa* de la Comisión Europea de 19 de marzo de 2016, significativamente titulada *EU-Turkey Agreement: Questions and Answers*. Disponible en: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm> [consulta: 25.05.2016].

fue la de negociar con Turquía un acuerdo que, a cambio de una cantidad cifrada en 6.000 millones de euros el acuerdo entre la UE y Turquía para deportación de los inmigrantes *económicos* que mal se denominan “ilegales”, pero también de los refugiados que se encontrasen hasta ese momento en suelo de Grecia y que serán trasladados al país otomano¹². Un acuerdo impulsado por la propia Merkel, que se presenta primero como bilateral entre Grecia y Turquía, pero que se transforma en bilateral entre la propia UE y Turquía y que, finalmente, consiguió el respaldo del Consejo europeo de 17/18 de marzo de 2016, tras el ensayo de una versión más dura en el Consejo previo celebrado el 7 de marzo, en la que ni siquiera se mencionaba la exigencia de respeto de los derechos de los así expulsados (en realidad, deportados) por parte de Turquía.

El Acuerdo ha suscitado duras críticas y descalificaciones por parte de instituciones internacionales¹³, europeas¹⁴ y organizaciones no gubernamentales¹⁵. Pero la primera dificultad atañe a lo que en la jerga jurídica habitual se denomina la “naturaleza jurídica” del Acuerdo mismo. ¿En qué consiste? ¿Es un Convenio internacional entre la UE y Turquía? ¿Una Declaración del Consejo Europeo? ¿Una declaración conjunta del Consejo Europeo y del gobierno turco? Para el reconocido especialista en Derecho migratorio y de extranjería, H. Granero, la Decisión (UE) 2016/551¹⁶, en realidad, remite a Decisiones anteriores en el marco de acuerdos con Turquía de cara a agilizar procesos de deportación (mal llamados de retorno) a ese país de desplazados e inmigrantes que hayan entrado irregularmente en territorio europeo¹⁷. Se trataría así,

¹² La declaración política y el plan de acción de la cumbre de La Valetta están disponibles en: <<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>>.

¹³ Véase ACNUR *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*. Disponible en: <www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>.

¹⁴ Por ejemplo, el balance que arroja su discusión en el pleno del Parlamento europeo celebrado el pasado 9 de marzo de 2016. En ese pleno, una amplia mayoría de los eurodiputados exigieron de la ministra holandesa Jeanine Hennis-Plasschaert, que actuaba en representación del Consejo, y del vicepresidente de la Comisión Valdis Dombrovskis, que se detallaran los aspectos del acuerdo y recordaron que las normas internacionales sobre asilo deben respetarse en todo caso.

¹⁵ Así, en España, CEAR (2016). Lesbos, “zona cero” del derecho de asilo, Madrid. Disponible en: <<http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/04/Informe-Mision-Lesbos-marzo2016.pdf>>.

¹⁶ Decisión (UE) 2016/551 del Consejo, de 23 de marzo de 2016, por la que se establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité Mixto de Readmisión sobre una Decisión del Comité Mixto de Readmisión relativa a las normas de desarrollo a efectos de la aplicación, a partir del 1 de junio de 2016, de los artículos 4 y 6 del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales (publicada en DO L 95/9, de 09.04.2016).

¹⁷ Como escribe el mismo autor, “se trata de la readmisión de residentes en situación de estancia irregular –el Acuerdo emplea la ilegal referencia a ‘residentes ilegales’– que se encuentren en Turquía o en alguno de los Estados de la Unión (...). Y aunque en la Declaración conjunta UE-Turquía del 18.03.2016 se declara que “Turquía y la Unión Europea han reafirmado su compromiso con la aplicación del Plan de Acción Conjunto puesto en marcha el 29 de noviembre de 2015”, en la Decisión (UE) 2016/551 aparece cuál es la oculta finalidad de dicho Plan de Acción Conjunto; así, en el Considerando 2 de la Decisión (UE) 2016/551 se afirma que “En la Cumbre celebrada el 29 de noviembre de 2015, la Unión y Turquía expresaron su acuerdo político de que el Acuerdo se aplique plenamente a partir del 1 de junio de 2016”: esta, la aplicación de una norma prevista para la inmigración irregular a los desplazados en la crisis humanitaria a la que la Unión Europea ha puesto murallas en la frontera griega, y ninguna otra parece haber constituido la verdadera finalidad de la Cumbre del Consejo Europeo de 29.11.2015”. Véase ACCIÓN EN RED ANDALUCÍA (2016). *Dossier: refugiados en Europa*. Colección Dossiers de Formación y Debate.

concluye con agudeza, de “una aplicación *in malam partem* del (preexistente) acuerdo de 16 de diciembre de 2013 entre la Unión Europea y Turquía ‘sobre readmisión de residente ilegales’¹⁸, cuya vigencia estaba prevista que se iniciara el primer de enero de 2017, pero cuyo inicio de efectos se adelanta al primer de junio de 2016 y se emplea para (mal) afrontar la grave crisis humanitaria de los desplazados”.

Trataré de resumir algunas de las razones por las que, a mi juicio, es posible asegurar que se trata de una propuesta ilegal, ilegítima e ineficaz. Dicho de otra forma, me parece que se apoya en malas razones y, por el contrario, que hay buenas razones para pedir que se desista de él. A continuación, (I) trataré de describir los rasgos del acuerdo para formular después (II) las razones que lo convierten –insisto– en ilegal, ilegítimo e ineficaz y, finalmente, (III) aventuraré una interpretación acerca de los motivos de este mal paso en el que parece que nos quieren embarcar nuestros políticos, desde el bien entendido que estamos ante un preacuerdo que ni siquiera tiene visos de ser confirmado, *tout court*, en la próxima cumbre *ad hoc*, sobre todo después de la discusión en el Europarlamento, como se produjo el 9 de marzo. En ese pleno, una amplia mayoría de los eurodiputados exigieron de la ministra holandesa Jeanine Hennis-Plasschaert, que actuaba en representación del Consejo, y del vicepresidente de la Comisión, Valdis Dombrovskis, que se detallen los aspectos del acuerdo y recordó que las normas internacionales sobre asilo deben respetarse.

(I)

Los elementos básicos del acuerdo se deducen del modelo que lo inspira, de los objetivos que pretende y de los daños que va a causar. Todo ello puede explicarse a partir del lema elegido por nuestros gobernantes: *one in, one out*.

El modelo que sigue la UE, como expresó el Presidente del Consejo, Donald Tusk, es el australiano (“No Way: Australia don’t will be your Home”), y por eso se niega el derecho a llegar a la UE a inmigrantes, pero también a refugiados. “No lo intentéis; no lo conseguiréis. Es *all for nothing*”¹⁹. Con esta dura advertencia, dirigida a los inmigrantes, pero también a los refugiados, Tusk reformuló el 3 de marzo, a su manera, el *lasciate ogni speranza voi ch’entrate* de Dante, para enfatizar: los días de la inmigración irregular a Europa han acabado.

El objetivo es muy claro: quitarse de encima a los refugiados, para lo que se escoge la vía habitual en la política europea de migración y asilo, lo que llamamos de *externalización*, es decir, pasarle *el muerto* a otro, a un no europeo.

Los daños son evidentes: esta medida supondría en la práctica vaciar de contenido el derecho de asilo y, además, situar a los inmigrantes en una posición imposible. Los perjudicados son directamente entre 30 y 50.000 personas, pero, potencialmente, millones de refugiados (afganos, eritreos, iraquíes, malienses y los propios sirios que huyen de

¹⁸ Decisión del Consejo, de 14 de abril de 2014, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales (publicada en el DO L 134/1, de 07.05.2014).

¹⁹ Véase, “Remarks by President Donald Tusk after his meeting in Athens with Prime Minister Alexis Tsipras” (European Council press release). Disponible en: <<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/03-tusk-remarks-tsipras-athens/>> [consulta: 25.05.2016].

la guerra y de los abusos de poder de dictaduras militares) y, también, los inmigrantes forzados a salir de su país para tener algunas expectativas razonables de vida digna y que se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad. Unos y otros se verán abocados a buscar rutas aún más peligrosas y difíciles y serán pasto para las mafias de tráfico y explotación de seres humanos. Pero, además, los efectos colaterales a medio y largo plazo para la propia UE son asimismo gravemente perjudiciales: la demolición de la fiabilidad de la UE, de la imagen de la UE en el mundo.

El lema escogido es tan sencillo como revelador: *one in, one out*. Este eslogan no tiene en cuenta que el asilo es un derecho individual no intercambiable, porque es absurdo pensar que el derecho de uno puede ser sustituido por el de otra persona. No lo puede ser en el caso de asilo, como no lo es en la libertad de conciencia o expresión, en el derecho a la vivienda o a un salario justo. Pero es que los gobernantes europeos no piensan en términos de personas y derechos, sino en los de contingentes y costes. Es una vez más el *modelo hidráulico*, de vasos comunicantes, como dogma de las políticas de migración y asilo. Un modelo en el que no hay personas ni derechos, sino números, estadísticas que hay que cuadrar según un fantasmagórico dogma del número de equilibrio o umbral de aceptabilidad de inmigrantes o refugiados, que nadie ha conseguido determinar científicamente y que responde más bien a prejuicios e intereses de los agentes de un mercado que negocia con la condición de clandestinidad de seres humanos, si no, aún peor, con ese contingente destinado a toda suerte de explotación.

(II)

La ilegalidad, ilegitimidad e ineficacia del acuerdo son, a la vista de todo lo anterior, fáciles de explicar.

Su ilegalidad es notoria: se vacía de contenido el propio derecho de asilo como un derecho individual. Se obstaculiza el procedimiento legal de solicitud de asilo y se viola la prohibición de expulsiones colectivas. Es decir, se violan los artículos 18 y 19.1 de la Carta europea de derechos fundamentales y se convierte en papel mojado el Convenio de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de refugiado, en particular lo allí dispuesto acerca de las garantías a respetar el procedimiento de solicitud y reconocimiento de ese derecho. A ello se añade que se pone en grave riesgo el principio de *non refoulement*, es decir, la prohibición de devolver a los solicitantes de refugio a su país de origen o a un país en el que no se dan las garantías de que sus derechos van a ser respetados. Y es que, aunque la UE considera a Turquía un país seguro, hay muchos elementos que ponen en cuestión este calificativo²⁰. Basta con ver qué hace Turquía en la frontera con Siria. Cómo restringe derechos y libertades básicas a sus propios ciudadanos (y no solo la de prensa). O, por ejemplo, cuál es la posibilidad de acceso a la educación pública, etc. Por no hablar de las violaciones de derechos de los inmigrantes –sean o no regulares– que posibilita este preacuerdo. Sí, los inmigrantes a los que se quiere echar

²⁰ A este propósito es importante mencionar la reciente noticia relativa a una sentencia dictada por un tribunal griego que considera que la devolución de una persona siria desde Grecia a Turquía vulnera el derecho de la Unión Europea en materia de asilo, precisamente porque este último país no cumple los requisitos jurídicos establecidos para ser considerado un “tercer país seguro”.

Por ejemplo, aquí: http://www.clarin.com/mundo/tribunal-decreta-Turquia-deportar-refugiados_0_1580242043.html [consulta: 25.05.2016].

sin contemplaciones son titulares de derechos. Como seres humanos, pero también en su condición de inmigrantes, son titulares de derechos reconocidos en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias de las Naciones Unidas de 1990 (eso sí, nunca ratificada por ningún país europeo) y en todos los otros tratados del sistema universal y regional de protección de derechos humanos.

La ilegitimidad de esta operación de externalización a Turquía es asimismo fácil de denunciar. En primer lugar, porque en el fondo supone un paso más en el vaciamiento de derechos fundamentales, mediatizados hasta el límite por consideraciones de tipo económico. Ya hay Estados europeos que han mercantilizado ese derecho sometándolo a copago: Suiza, Baviera y Baden-Würtemberg, primero, y Dinamarca, después, impusieron contraprestaciones económicas a los refugiados. Pero esa mercantilización de los derechos, que los desnaturaliza convirtiéndolos en mercancías (solo hay los derechos que uno puede pagar) da un paso más. Los propios refugiados se convierten en mercancías, en objeto de trueque geopolítico entre la UE y Turquía. Todo está en venta, todo se negocia, también las vidas de niños, mujeres, hombres. Lo que fue el Mercado Común se convierte en bazar turco, en escenario de indigno regateo sobre vidas y derechos. Que esto viola los principios que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) recoge como la razón de sentido de la propia UE, empezando por el respeto a la dignidad humana, lo han denunciado autoridades europeas e internacionales. Pero recordémoslo: los derechos, en ese preacuerdo, no importan. Importa cómo asegurar la frontera. Una última consideración de legitimidad: si lo que los refugiados necesitan son vías de acceso seguro y rápido para plantear sus demandas de asilo, no parece legítimo responder con un incremento de las dificultades para ejercer ese derecho. Este acuerdo significa dificultar el derecho, poner a esas personas vulnerables y desesperadas en manos de las mafias. Poner en peligro vidas humanas. Aunque bien es verdad que a la UE parecen preocuparle menos las vidas humanas que el control de sus fronteras, que ya no es solo policial sino incluso militar, pues ya hemos acudido a la intervención de la OTAN.

Y hay que añadir un argumento de ineficacia, por no decir de inviabilidad, de imposibilidad de poner en marcha los mecanismos de lo que es una deportación masiva, que consiga conjugar la expulsión de todas esas decenas de miles de seres humanos con respeto a condiciones mínimas de seguridad en sus derechos básicos. ¿Alguien ha previsto cómo se va a producir este procedimiento? ¿Han ofrecido las autoridades turcas garantía de quién y cómo se hará cargo de esos hombres, mujeres y niños desesperados, quién y cómo les ofrecerá lo que necesitan: techo, alojamiento, alimentación, asistencia sanitaria, escolarización...? ¿Realmente creen los responsables políticos europeos que esta “solución” disuadirá a inmigrantes y refugiados de su propósito de alcanzar tierra segura, justa y libre –un refugio– en Europa?

Expertos en policía de fronteras como el español Gil Arias, que ha sido el director ejecutivo de FRONTEX²¹ durante los últimos años, han señalado que si hasta hoy el propósito de cierre hermético y condicionamiento de la movilidad humana (mi-

²¹ Frontex es la agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, creada en 2004 por el por el Reglamento (CE) N° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004 (DO L 349/1, de 25.11.2004) y posteriormente modificado por

grantes y refugiados) ha superado todo control, toda muralla o alambrada, pensar que se pueda alcanzar un sellado sin fisuras entre Turquía y la UE es puramente ilusorio. Otro argumento: contemplando el ritmo de los procesos de reubicación de los pretendidos 160.000 refugiados en los países de la UE (en el 2015 no se alcanzó la cifra de 600), ¿cuánto tiempo se tardaría en deportar a todos los potencialmente deportables? ¿Y cuánto en hacer venir a los que “intercambiamos” conforme a la fórmula *one in, one out*?

(III)

¿Por qué se ha buscado este plan? ¿Por qué ha cambiado de opinión la canciller Angela Merkel, principal impulsora del acuerdo? Y después de todo, ¿qué va a pasar? Si este proyecto tiene tales problemas, ¿por qué se ha adoptado?

La explicación, como casi siempre, es de consumo interno. Se trata de las dificultades que experimentan los gobernantes europeos para seguir convenciendo a sus ciudadanos de que deben seguir prestando adhesión a sus políticas cuando en buena parte de Europa se les exige que soporten un proceso de estrechamiento si no de ablación de derechos. La real y grave amenaza terrorista ha venido a cerrar un círculo argumentativo vicioso, una tentación que políticos de vuelo gallináceo y siempre a corto plazo (el de la siguiente convocatoria electoral) no saben resistir: inmigrantes y refugiados son una amenaza para el cada vez más escaso bienestar. Y aún más, son un verdadero ejército de reserva de delincuencia e incluso de inseguridad (terrorismo). Nuestros dirigentes han sembrado irresponsablemente (con la complicidad de medios de comunicación) lo que conocemos como xenofobia institucional, los reflejos de racismo, intolerancia o autoritarismo. Y ahora nos piden que aceptemos estas medidas para evitar la xenofobia, el racismo que ellos mismos han alentado en su miopía (en la mejor de las hipótesis).

Se ha buscado sobre todo la eficacia: no podemos más. No podemos mantener nuestra generosidad (la proclamada por Merkel). Debemos organizar y controlar estos flujos de personas que nos desbordan. Por eso acudimos a un socio fiable (¿?) y exterior, la Turquía de Erdogan. Y le pagamos, bien. Y le ofrecemos ventajas para sus ciudadanos y para su país. ¿Así hacemos frente a un problema estructural? ¿Podemos seguir insistiendo en la falacia que consiste en decir que el desafío que están afrontando con generosidad Líbano, Iraq, Jordania, etc., no nos lo podemos permitir en la UE, el mayor espacio de prosperidad y seguridad humana del mundo?

Las imágenes que pueblan ahora nuestro imaginario nos devuelven al peor pasado de Europa: multitudes conducidas como ganado, alambradas, muros, trenes atestados... La solución no consiste en quitarse el problema de encima, porque esa misma pretensión es falsa. Siguen, seguirán ahí fuera. Necesitados, e incluso desesperados. Y por más que se nos pida que seamos cómplices de esta vergüenza de dimensiones históricas, más pronto que tarde los europeos reaccionaremos. Espero.

los Reglamentos (UE) 1168/2011, de 25 de octubre de 2011(DO L 304/1 de 22.11.2011) y 656/2014, de 17.07.2014 (DO L DO L 189 de 27.6.2014) .

3. El comienzo de las deportaciones

No me extenderé ahora en los argumentos de crítica jurídica que, a mi juicio, abonan la tesis de su déficit de legalidad y legitimidad²². Lo más importante es que el acuerdo, de facto, ha comenzado a aplicarse, al menos parcialmente. El 4 de abril de 2016, un día que quedará en la memoria negra de Europa, sin tiempo para que se puedan verificar las más mínimas exigencias legales (prohibición de expulsiones colectivas, derecho a que los demandantes de refugio –también los inmigrantes, claro– tengan la posibilidad de tutela judicial efectiva, verificación de las condiciones de Turquía como país seguro, reformas legales por parte de Turquía para que realmente los demandantes de refugio no europeos encuentren protección en el sistema turco, etc.), comenzaron las deportaciones: más de 200 personas fueron expulsadas en tres barcos desde las islas de Lesbos y Kíos a costas turcas. Más pronto que tarde la historia juzgará con dureza esta traición al proyecto europeo entendido como *comunidad de Derecho*.

Así, hemos pasado a admitir como rutina y después a digerir, a mirar con indiferencia e incomodidad, imágenes inaceptables para una sociedad civilizada. Las imágenes que actualizan y aun empeoran por su extensión la degradación que el régimen de Hitler impuso a millones de seres humanos en su política racista que culminó en la “solución final”. Vallas, alambradas, ancianos, mujeres y niños abandonados a su suerte, masas acarreadas como ganado, a veces apaleadas, manifestaciones crecientes que transparentan un odio que hace aún más insoportable la mirada avasalladora de la discriminación hacia esos otros que son inmigrantes y refugiados. Sobre todo, esos dos iconos del horror más profundo de la conciencia europea que son los trenes y los campos. Trenes abarrotados de infrahumanos tratados como ganado; campos en los que se acaban amontonados y sin esperanza. Lo dejó escrito H. Arendt: la historia contemporánea ha creado un nuevo tipo de seres humanos, los que son confinados en campos de concentración por sus enemigos y en campos de internamiento por sus amigos²³.

¿Pueden los Estados de la UE, la propia UE, asumir ese desafío? Mi respuesta es inequívoca: sí. Sí, siempre que haya un marco obligatorio, común y equitativo entre todos ellos.

Lo primero sería crear con una autoridad o agencia específica para la gestión del sistema de asilo y refugio y de la protección subsidiaria (con especial atención a los programas de reasentamiento). No basta a mi juicio con la Agencia Europea de derechos

²² En otros lugares he analizado el acuerdo, desde el punto de vista jurídico y político, para señalar las razones que justifican su valoración como ilegal, ilegítimo e ineficaz. Aquí me limito a advertir acerca de la equivocación de este nuevo ejemplo de externalización. Al respecto, LUCAS, Javier (2016) (en prensa). “Los refugiados como test del proyecto europeo”. *Revista Papeles* (134); LUCAS, Javier (2016) (en prensa). “Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados Miembros de la UE”. *Revista Ars Iuris Salmanticensis* 4(1).

Un buen resumen de los argumentos jurídicos de crítica de los fundamentos legales y legítimos del Acuerdo, desde el punto de vista del Derecho internacional y del propio Derecho europeo, se pueden encontrar en el *dossier* del ACNUR, 2016: *passim*.

²³ La idea es formulada por Hannah Arendt inicialmente en su artículo de 1943 “We Refugees”. *Menorah Journal* 31(1): 69-77, posteriormente publicado en (2002) *Tiempos presentes*, Barcelona: Gedisa; también la aborda en su artículo “Las técnicas sociales y el estudio de los campos de concentración”. En: *Ensayos de comprensión 1930-1954*, Madrid: Caparrós editores, pp. 283-300.

fundamentales (FRA)²⁴ ni, evidentemente, con FRONTEX ni aun en su modalidad de verdadera policía de fronteras propuesta por la Comisión en su comunicación del 15 de diciembre.

Además, es urgente aumentar y concretar las vías legales asequibles y procedimientos ágiles para la solicitud de asilo. Por ejemplo, garantizar la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados en los países de origen, limítrofes y tránsito y que se abra así el expediente de asilo, sin que sea necesario llegar a territorio europeo para hacerlo. Y necesitamos un esfuerzo en dotar oficinas europeas de examen de solicitudes de asilo, en coordinación con ACNUR, sobre todo en los países limítrofes a aquellos en los que existen situaciones de conflicto que generan desplazamientos de refugiados.

Es vital, por ejemplo, poner las condiciones para hacer efectiva la Directiva europea de protección temporal²⁵ activando el mecanismo contemplado para hacer frente a emergencias humanitarias, y que, además, habilita medidas que pueden beneficiarse del Fondo europeo para refugiados. Eso incluye eliminar la exigencia del visado de tránsito para aquellas personas que proceden de países en conflicto y mejorar los programas de reunificación familiar.

Obviamente, es necesario también reforzar e incrementar los programas de reasentamiento en coherencia con el número de refugiados existente, asumiendo un reparto equitativo y solidario entre todos los Estados. La propuesta que hizo la Comisión Europea en su nueva agenda migratoria en mayo de 2015, que suponía una cifra ridícula en comparación con las necesidades reales (160.000, cuando solo Líbano acoge más de 1.100.000) debe y puede ser un buen criterio metodológico. Pero siempre que se centre todo el esfuerzo en agilizar, facilitar y también ordenar el acceso al asilo a quienes lo necesitan, quienes tienen un derecho, frente al cual nosotros no podemos olvidar nuestra obligación.

REFLEXIÓN FINAL

Uno de los relatos más antiguos acerca de refugiados ocupa las páginas de la Biblia (Génesis, 3, 24): Adán y Eva son expulsados, aunque no perseguidos, del paraíso en que vivían, por desobedecer las órdenes de su Creador y dueño. Vale esa referencia para insistir en que algunos siglos después, y con todos los matices que se deban añadir, los europeos vivimos en lo que, de acuerdo con muchos índices objetivos, puede ser calificado como el paraíso, al menos para el resto del mundo: Europa, la UE, reúne al grupo de sociedades más prósperas y felices de la historia de la humanidad. También las más seguras, al menos en la acepción amplia de *seguridad humana*. Pero en este paraíso hay grietas, desuniones, incluso clases, de Grecia, Portugal, España, al Reino Unido, Dinamarca, Alemania o Suecia. Grietas que se ensanchan cuando tratan de alcanzar el paraíso algunos centenares de miles de extraños: inmigrantes y refugiados.

²⁴ Reglamento (CE) N° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO L 53/1, de 22.02.2007).

²⁵ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212/12, de 07.08.2001).

Y los europeos, en lugar de reconocer en ellos lo que vivimos nosotros mismos no hace tanto tiempo, reaccionamos con la cobardía egoísta de quienes vivimos obsesionados por el mantenimiento del alto *standing* que disfrutábamos en exclusividad antes de ver sacudidas las puertas de nuestro club por semejantes *parias*.

BIBLIOGRAFÍA

- ACCIÓN EN RED ANDALUCÍA (2016). *Dossier: refugiados en Europa*. Colección Dossiers de Formación y Debate.
- ÁGÜELO, Pascual (2016). “Refugiados, desplazados, migrantes. El complejo fenómeno de las migraciones internacionales, su relación con la protección internacional y los movimientos mixtos”. *Revista de Derecho migratorio y de extranjería* 12(41): 173-207.
- CEAR (2016). *Lesbos, “zona cero” del derecho de asilo*, Madrid. Disponible en: <<http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/04/Informe-Mision-Lesbos-marzo2016.pdf>> [consulta: 25 de mayo de 2016].
- ARENDRT Hannah (1943). “We Refugees”. *Menorah Journal* 31(1): 69-77.
- LUCAS, Javier de (2016) (en prensa). “Los refugiados como test del proyecto europeo”. *Revista Papeles* (134).
- (2016) (en prensa). “Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados Miembros de la UE”. *Revista Ars Iuris Salmanticensis* 4(1).
- OTERO, Lara (2016). “El Parlamento danés aprueba la confiscación de bienes a los refugiados”. *El País*, España, 26 de enero. Disponible en: <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/26/actualidad/1453796798_630517.html> [consulta: 25.05.2016].

LEGISLACIÓN

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una agenda europea de migración” (COM(2015) 240 final, de 13.05.2015) .
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, “Restablecer Schengen. Hoja de ruta” (COM(2016) 120 final, de 04.03.2016)
- Decisión del Consejo, de 14 de abril de 2014, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales (DO L 134/1, de 07.05.2014).
- Decisión (UE) 2016/551 del Consejo, de 23 de marzo de 2016, por la que se establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité Mixto de Readmisión sobre una Decisión del Comité Mixto de Readmisión relativa a las normas de desarrollo a efectos de la aplicación, a partir del 1 de junio de 2016, de los artículos 4 y 6 del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales (DO L 95/9, de 09.04.2016).
- Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de

personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212/12, de 07.08.2001).

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen *normas relativas a los requisitos para el reconocimiento* de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO L 337/9, de 20.12.2011).

Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, sobre *procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional* (DO L 180/60, de 29.06.2013)

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* (DO L 180/96, de 29.06.2013).

Reglamento (CE) N° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, que crea la agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 349/1, de 25.11.2004).

Reglamento (CE) N° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO L 53/1, de 22.02.2007).

Reglamento (UE) N° 604/ 2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO L 180/31, de 29.06.2013).

Recibido: 11 de abril de 2016
Aceptado: 25 de mayo de 2016