

cuenta las necesidades de migración y refugio en sus programas de desarrollo. Las donaciones conjuntas de los Estados miembro de la UE suponen la segunda mayor contribución en cuanto a financiación para ACNUR. Además, la financiación de la UE para el reasentamiento sería una contribución muy importante.

La siguiente fase de la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo nos daría esperanzas de que se avance en el régimen de protección global de los refugiados, al mismo tiempo que nos beneficiáramos de las orientaciones fundamentales y de los profundos valores humanos de la UE. En esta crítica coyuntura, es hora de que la UE no deje pasar la oportunidad para, de forma colectiva, reclamar su historial de ofrecimiento de refugio en tiempos de desplazamientos en

masa, con el fin de garantizar que aquellos que lo arriesgan todo por encontrar un poco de seguridad en Europa dispongan de opciones significativas, seguras y realistas para hacerlo.

Volker Türk turk@unhcr.org

Alto Comisionado Auxiliar para la Protección en ACNUR www.unhcr.org

1. ACNUR (1 de julio de 2015) *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees* [La ruta marítima hacia Europa: el pasaje mediterráneo en la era de los refugiados] www.unhcr.org/5592bd059.pdf.

2. Consejo de la Unión Europea Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33118&from=EN>

3. ACNUR (2015) *Mundo en guerra: ACNUR Tendencias Globales – Desplazamiento Forzado en 2014* <http://unhcr.org/556725e69.html>

¿Son el asilo y la inmigración realmente una cuestión de la Unión Europea?

Joanne van Selm

La búsqueda de una solución al asilo para toda la UE podría estar bloqueando que se encontrasen soluciones a nivel nacional o bilateral.

Es redundante decir que la Unión Europea (UE) se está fallando a sí misma, está fallando a los refugiados y está fallando a la humanidad con su actual política sobre la inmigración y el asilo. Dan fe de ello el número cada vez mayor de muertes en tierra y mar; las batallas entre la policía fronteriza y las personas que buscan seguridad o simplemente una vida mejor; y los campos, las vallas y la desesperación.

Quienes claman por un enfoque cooperativo en Europa y un compromiso con los países de origen piden que se detenga a los traficantes de personas y que se condenen los fracasos y los abusos del sistema de asilo actual, que han sido la norma por parte de los legisladores de la migración en Europa desde que comenzara la cooperación intergubernamental a través del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastrich) de 1992, que se firmó durante la crisis de Bosnia.

Aunque hay mucho de cierto en éstas y otras ideas similares, algunas son o deberían ser cuestionadas. Habría que preguntarse en este punto si realmente se trata de un problema europeo que solo puede solucionarse mediante respuestas de toda la UE. No

podemos seguir dando esto por sentado tras dos décadas de fracasos a la hora de lograr acuerdos acerca de la implementación de una política con la que los veintiocho Estados miembro estén de acuerdo o que aborde de forma realista las necesidades de protección para los refugiados y que, al mismo tiempo, permita la migración legal suficiente para satisfacer las necesidades laborales de Europa.

¿Es un problema europeo...?

Desde aquellos primeros años de cooperación europea, la premisa subyacente ha sido que en un área con libre circulación, sin fronteras y en el que las externas (por tierra, mar o aire) de cualquiera de los Estados miembro son a efectos prácticos las fronteras de toda la UE (o al menos del espacio Schengen), toda el área con respecto a la política de asilo e inmigración se manejaría mejor a nivel europeo. Lo que viene a significar que al crear un espacio sin fronteras para las mercancías, servicios y ciudadanos europeos, los Estados miembro han asumido la (casi) imprevista consecuencia de que también han creado un espacio sin fronteras para gente de todo

el mundo. Después intentaron compensarlo desarrollando un enfoque europeo para el asilo y la inmigración bajo la forma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que se desarrolló muy bien sobre el papel pero que apenas tuvo implementación.

La UE ha aplicado en el aspecto burocrático el principio de subsidiaridad para decidir si un área política puede gestionarse mejor a nivel local, nacional o europeo, y se ha descubierto que este último es el más adecuado para el área política dedicada al asilo y la inmigración.

Sin embargo, los acuerdos a nivel europeo alcanzados (más allá del principio básico de que el acuerdo debería buscarse a nivel de la UE) siempre han sido costosos, normalmente con el compromiso mínimo, y rara vez han tenido grandes repercusiones en la práctica. En los últimos veinte años se ha buscado intensificar la cooperación sobre las mismas subcuestiones esenciales como definir a un refugiado, asignar la responsabilidad de lidiar con las solicitudes de asilo, las condiciones de recepción, la protección temporal y cuestiones como la residencia a largo plazo, la unidad familiar, el trabajo temporal y otras. Y se hacía mediante la revisión y renegociación de los acuerdos bajo cada uno de los consiguientes programas de trabajo o tratados.

¿... o no lo es?

Aunque los líderes continúen respaldando la visión de que el proyecto de una Europa sin fronteras implica que la inmigración y el asilo son una cuestión europea, las políticas y prácticas siguen a día de hoy siendo nacionales en todos los aspectos, entre ellos, a la hora de decidir acerca de la migración de aquellos individuos que llegan a la UE de forma regular, irregular, como solicitantes de asilo o como refugiados reasentados.

Pocos, si es que hay alguno, de los migrantes que se embarcan en botes para cruzar el Mediterráneo tienen como objetivo "llegar a la UE". Si fuera así se quedarían en Grecia, Italia, Malta o incluso Francia en vez de intentar continuar hasta Alemania, Suecia o el Reino Unido. Tal vez si no hubiera tantas diferencias entre los distintos países de la UE, la gente no buscaría una nación o Estado concreto como destino. O si resultara que en cualquier lugar de la UE al que llegaran fueran acogidos y les ofrecieran seguridad y protección, cambiarían de opinión acerca de su destino. Además, los esfuerzos para "distribuir la carga" y reubicar a las personas por la UE

sólo serían una solución si todos los Estados miembro ofrecieran la misma protección.

El principio de subsidiaridad de la UE dice que hay tres criterios para determinar qué nivel de intervención es el recomendable:

- ¿Dispone la acción de aspectos transnacionales que no pueden ser resueltos por los Estados miembro?
- ¿Sería la acción nacional, o la ausencia de acción, contraria a los requisitos del Tratado?
- ¿Tiene la acción a nivel europeo claras ventajas?

La insistencia de los líderes europeos en que la "crisis de migrantes" es un problema europeo que exige una solución europea que podría partir de la predeterminación de que una Europa sin fronteras exige un enfoque a nivel europeo en lugar de uno nacional o local. No se basaría en una evaluación cuidadosa de si las políticas nacionales o acuerdos bilaterales podrían abordar los problemas o si buscar un enfoque a nivel europeo es, de hecho, crear barreras a una gestión efectiva de esta situación.

Lógicamente, la migración tiene aspectos transnacionales. Entre ellos el más obvio sería el simple hecho de que ciudadanos de un tercer país (es decir, que no pertenecen a la UE) crucen distintas fronteras de los Estados miembro de la UE para llegar a su destino, ya sea en busca de asilo o de trabajo irregular. ¿Podrían los Estados miembro resolver esos aspectos transnacionales? La tendencia constante hacia una solución europea sugiere que los Estados miembro no creen que puedan resolverlo solos, a pesar de que las condiciones imprescindibles para una solución europea no se hayan dado durante las últimas dos décadas y no parezca que vayan a aparecer ahora. Siendo realistas, está claro que ni siquiera se han dado las condiciones para llegar a un acuerdo para una acción conjunta a nivel europeo con respecto al asilo, dejando de lado cómo se implementarían esas ventajas, de tener lugar.

Si se dieran elementos básicos como, en general, voluntad política y, más directamente, una reevaluación de la soberanía para que no fuera tan importante qué país decidiera quién va a poder cruzar unas fronteras concretas o a quién se le va a permitir quedarse, tal vez encontraríamos una solución a nivel europeo. Pero puede que la insistencia en que la solución debe ser europea sea la barrera más importante para que los Estados miembro y sus vecinos alcancen sencillos acuerdos bilaterales o multilaterales acerca

del control fronterizo, y para la mayoría de las políticas de protección humanitaria que solicitan los mismos políticos que promulgan constantemente normas draconianas.

El acuerdo para conseguir un Sistema Europeo Común de Asilo forma parte del Tratado así que, hasta cierto punto, las acciones nacionales irían en contra de sus requisitos: pero en ausencia de un SECA, todos los Estados miembro disponen de sus propias políticas y sistemas de asilo, dentro del marco de los estándares mínimos.

Parece muy poco probable un acuerdo a nivel europeo para gestionar la envergadura actual de los solicitantes de asilo y las corrientes irregulares, en parte porque no disponemos de los mecanismos para elevar el asilo y la migración al nivel europeo en términos de una implementación real a escala completa. Tampoco existe un liderazgo que pueda guiar a los Estados miembro a través de la actual crisis en la que además se carece de una ética de protección a nivel europeo, y con unos Estados miembro con distintas necesidades con respecto a la inmigración en función de su situación demográfica y socioeconómica.

El Ministro de Asuntos Exteriores francés, Laurent Fabius, ha declarado acerca de la valla levantada por Hungría para mantener fuera a los inmigrantes que “Europa tiene unos valores y esos valores no se están respetando si se ponen alambradas”¹. Una solución a la crisis migratoria respetuosa con esos valores sería aquella en la que cada Estado miembro promulgara políticas a corto o largo plazo acerca del asilo, la protección, el reasentamiento, la gestión de la migración irregular o el procesamiento de los traficantes y contrabandistas. Unas veces actuarían de forma unilateral para abordar sus necesidades y otras, de forma bilateral por lo que dichos acuerdos reforzarían la protección, la capacidad de acogida y abordarían la crisis humanitaria. Este paso sería más útil que seguir insistiendo en un acuerdo a nivel europeo mientras miles de personas sufren.

Joanne van Selm jvanselm@gmail.com
Asesora

1. www.euronews.com/2015/08/30/french-foreign-minister-laurent-fabius-slams-hungary-s-migrant-fence/ <http://tinyurl.com/Fabius-on-Hungary-s-fence>

La protección social: ¿una cuarta solución duradera?

Carolina Montenegro

Aunque el número de solicitantes de asilo y refugiados en Europa y América Latina es muy diferente, Brasil y Ecuador están implementando una solución que podría marcar la pauta a la Unión Europea sobre cómo repartir la responsabilidad dentro de un mismo bloque regional.

Un proyecto piloto llamado “Movilidad Regional e Inserción Socioeconómica de Refugiados” se propuso en 2014 como parte de la Declaración de Brasil y de su Plan de Acción¹. En la práctica consiste en un proyecto para traer a Brasil a refugiados colombianos que se encuentran en Ecuador. Durante un período de dos años, 200 personas vendrían a trabajar a Paraná, en el sur de Brasil, con contratos de empleo garantizados por el Gobierno brasileño. Aparte de sus salarios, ACNUR garantizaría una asistencia financiera extra durante un breve período de tres meses a las familias colombianas (de 1 a 5 personas) que vivieran en Ecuador y que tuvieran al menos un miembro en edad laboral (de 18 a 45 años). Mediante alianzas con actores locales privados se detectaron empleos en el sector servicios, en la construcción, en la industria agrícola, textil y en supermercados.

El Gobierno brasileño reconocería a estas familias como refugiadas y les garantizaría su protección aunque también podrían solicitar la residencia en el país porque desde 2013 Brasil y Ecuador forman parte del acuerdo sobre exención de visas entre los Estados partes del MERCOSUR, por el que los residentes en los países miembros del bloque regional² tienen derecho a la residencia en cualquiera de los países firmantes sin tener que justificar su condición migratoria.

Este proyecto piloto consiste, sobre todo, en la movilidad laboral y extiende claramente la protección a los refugiados más allá del nivel legal hasta incluir la protección social. Al principio, el proyecto piloto se enmarcaba como una cuarta solución pero pronto se empezó a conocer como una modalidad especial de reasentamiento. Su diferencia respecto al