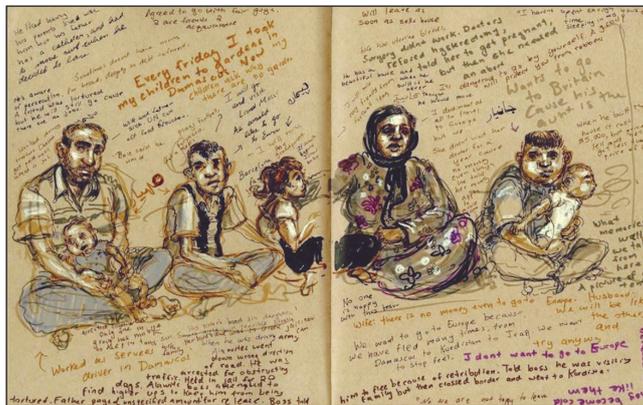


ANDINAMIGRANTE

Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas - FLACSO Sede Ecuador - N.º 20 - Diciembre 2016

Presentación

Este número del Boletín Andinamigrante analiza la actual crisis de refugiados a nivel global, sus manifestaciones en Europa y sus consecuencias en América Latina. El dossier central, a cargo de Carmen Gómez, interroga esta crisis y sostiene que su significación y complejidad van más allá de la coyuntura y del crecimiento cuantitativo de los flujos de personas en desplazamiento forzado. Para la autora, se trata más bien de una crisis sistémica que es necesario comprender en el escenario mundial de agudización de los conflictos políticos y tomando en cuenta la crisis y transformación del sistema de protección internacional de los refugiados. El dossier ofrece un análisis histórico sobre la evolución del sistema de protección internacional y luego se centra en el caso actual europeo y su articulación con América Latina para ilustrar el carácter global del problema y la conexión entre lo coyuntural, lo estructural y lo sistémico.



Molly Crabapple, retratos de refugiados sirios.
<https://news.vice.com/es/article/desgarradores-retratos-refugiados-sirios-ilustracion-drama>

En la sección de migración y cultura, Iréri Ceja comenta la película *Fuocoammare* o Fuego en el Mar del director italiano Gianfranco Rosi, película que retrata la crítica situación de los migrantes africanos que cruzan el mar Mediterráneo hacia Europa, en la isla Lampedusa al sur de Italia.

El boletín ofrece, además, una reseña del libro "Mediterráneo. El naufragio de Europa" de Javier de Lucas (editorial Tirant Humanidades, 2015) a cargo de Mónica Salmón. El texto denuncia la ausencia de compromiso político de los países miembros de la Unión Europea frente a la problemática del desplazamiento forzado en su territorio y la creciente xenofobia institucional por parte de los estados y organizaciones internacionales. Así mismo, De Lucas propone la institucionalización efectiva del derecho al refugio.

Finalmente, en la sección de coyuntura, Gioconda Herrera examina el evento de deportación de ciudadanos cubanos del territorio Ecuatoriano que ocurrió en julio del 2016, mostrando las paradojas de la política migratoria ecuatoriana.

Este boletín cierra con una bibliografía recomendada alrededor de la crisis global del refugio.

Sumario

Dossier Central

¿Por qué hablamos de una crisis mundial del refugio?
 Carmen Gómez
 Página 2

Migración y cultura

Fuego en el mar: entre los contrastes y las aproximaciones lentas
 Iréri Ceja
 Página 10

Reseña

Mediterráneo: el naufragio de Europa de Javier de Lucas
 Mónica Salmón Gómez
 Página 12

Coyuntura

La expulsión de ciudadanos cubanos: violenta resolución a conflictos latentes en la política migratoria ecuatoriana
 Gioconda Herrera
 Página 14

Bibliografía seleccionada sobre crisis mundial del refugio

Página 16



FLACSO
 ECUADOR

DOSSIER CENTRAL

¿Por qué hablamos de una crisis mundial del refugio?

Carmen Gómez

La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) publicaba en junio de 2016 los últimos datos disponibles con respecto al número de personas desplazadas forzosamente (refugiados y desplazados internos) a nivel internacional. La sospecha del salto cuantitativo se confirmaba, y dejaba una cifra récord de 65.3 millones de personas. Los datos proporcionados por ACNUR mostraban igualmente una aceleración de los flujos de carácter forzosos en los últimos cinco años provocados, entre otras cuestiones, por una retracción en el número de retornos voluntarios, un alto nivel de conflictividad y de violencia en extensas regiones del planeta, así como el estancamiento de numerosas guerras y conflictos internos.

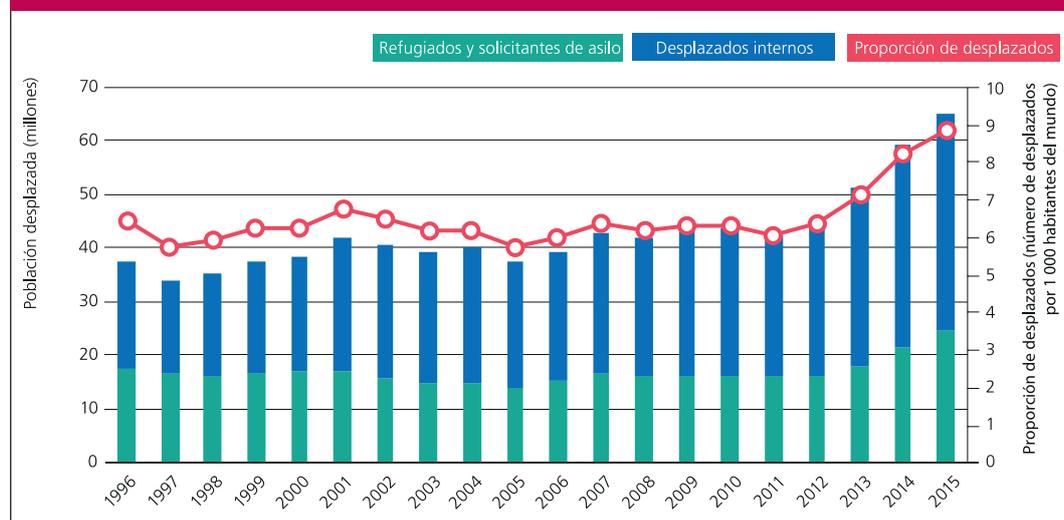
Este dossier tiene como objetivo profundizar en las causas que se encuentran detrás de estos preocupantes datos. La idea es ir más allá de los análisis de coyuntura que se están realizando en la actualidad y que presentan esta llamada “crisis de los refugiados” como un problema de orden numérico, localizado fundamentalmente en Europa. De por sí es problemático hablar en términos de crisis, ¿crisis para quién: para los Estados, para el sistema económico-financiero, para los refugiados y la población migrante? ¿Por medio de qué parámetros la medimos: por el debilitamiento del Estado de Derecho y de los valores democráticos, por la imposibilidad de contención de los flujos, por la

pérdida de fuerza del principio de soberanía? Estas dos preguntas no son vanas, pues pareciera que el discurso mediático y político dominante pensara fundamentalmente la crisis –no en términos humanitarios– sino de dislocación del aparato de contención de los flujos de movilidad construido durante décadas por los países desarrollados. En este sentido redundar en la masividad de los flujos resulta funcional al discurso de recomposición de las barreras. Dicho de otra forma, hablar de “crisis” desde esta lógica permite legitimar y justificar medidas atentatorias contra los derechos humanos.

Consideramos aquí que la llamada “crisis de los refugiados” tiene sin embargo una significación muy diferente y está marcada por dos elementos fundamentales. Uno de carácter más coyuntural, el aumento en el número de refugiados en un escenario mundial particularmente conflictivo; y otro de carácter más estructural, la descomposición que se ha ido operando en el sistema de protección internacional de los refugiados. Lo que tratamos de demostrar es que la crisis no es del Estado(s) receptor(es) que no puede o no quiere hacer frente a los flujos, sino que tiene su raíz en el quebranto del Derecho internacional humanitario y el Derecho internacional de los derechos humanos en donde se inserta la protección a los refugiados.

Para ello, realizaremos en primer lugar un análisis histórico sobre la evolución del sistema

Gráfico 1. Tendencia del desplazamiento global y proporción de desplazados (1996 - 2015)



Fuente: Informe tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. ACNUR

de protección, lo que nos permitirá mostrar que la crisis no es actual, sino sistémica y que se ha ido fraguando a lo largo de varias décadas. En segundo lugar, nos centraremos en el caso actual europeo y sus conexiones con América Latina para ejemplificar el carácter global del problema y la conexión entre lo coyuntural y lo estructural.

La evolución del sistema de protección: reforzamiento vs debilitamiento

El sistema de protección de los refugiados surge después de la Segunda Guerra Mundial, y tiene como misión la reubicación de varios millones de desplazados que generó la gran contienda. La Convención de 1951 define por primera vez qué es un refugiado y los procedimientos en torno al sistema de asilo, pero contiene en su seno una limitación espacio-temporal que solo desaparece con la firma del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967¹.

Durante las décadas de los cincuenta y los sesenta el sistema de asilo internacional se ve claramente influenciado por la Guerra Fría. Europa y Estados Unidos acogen, e incluso animan, la llegada de flujos procedentes de la Unión Soviética. El escaso volumen de llegadas y el combate que se libraba en este periodo en el mundo bipolar hacían que estos flujos fueran deseables debido a su funcionalidad política. Como señala Castles (2003) el sistema de protección tenía un carácter claramente "occidentalocéntrico", diseñado para dar protección a los desplazados anti-comunistas. Por su parte, ACNUR tenía en este momento muy poca capacidad de maniobra debido a la importancia geopolítica que para Estados Unidos tenía el control sobre estos flujos (Loescher, 2001).

Desde mediados de los años sesenta y durante toda la década de los setenta y los ochenta el nivel de conflictividad aumenta exponencialmente bajo el gran paraguas de la Guerra fría. Los procesos de descolonización, las guerras civiles africanas post-independencia, los conflictos bélicos derivados de la lucha entre bloques, las dictaduras en el Cono Sur, los conflictos centroamericanos, etc., generan grandes desplazamientos en gran parte de Asia, África, Oriente Medio, América Latina y el Caribe. La extensión territorial y masiva del desplazamiento provoca un cambio de política en los Estados occidentales con respecto al sistema de protección internacional. Aunque sigue siendo importante el control de ciertos Estados sobre aquellos flujos claramente instalados en la lucha anti-comunista (véase el caso de Cuba o de Indochina por ejemplo), se produce una progresiva delegación de funciones de los Estados occidentales

hacia ACNUR; un cambio de rol amparado en la apertura espacial de la protección que ratifica el Protocolo de 1967 y el aumento considerable de los apoyos financieros a esta agencia de las Naciones Unidas² (Loescher, 2001).

La adopción del Protocolo de 1967 supone indudablemente un enorme avance pero, aún así, esconde en su seno una semilla envenenada que causará posteriormente el debilitamiento del sistema de protección a los refugiados. A partir de este instante la actuación de ACNUR en África, Asia y Latinoamérica estará determinada por un mandato implícito de los grandes Estados donadores. Se aboga por una protección de la población, pero siempre controlando y conteniendo los flujos para evitar en lo posible que estos lleguen a los países desarrollados (Posada 2009; Vidal, 2005). Es así como los años ochenta ven nacer el fenómeno de los grandes campamentos de refugiados en los países aledaños a las zonas de conflicto. La gran acogida que tienen los exiliados anti-comunistas algunos años atrás ya no es considerada una opción factible para los nuevos perfiles de refugiados procedentes de países del Tercer Mundo (Castles, 2003).

Ya en la década de los noventa y principios de los años 2000 constatamos el surgimiento de nuevos flujos de desplazados, mucho de ellos particularmente intensos. Se suceden así nuevas crisis con la caída del bloque soviético, las guerras en Irak de los noventa y los 2000, Ruanda, Somalia, el antiguo Zaire, Angola, Ghana, Nigeria, Pakistán o Afganistán, incluso dentro de la propia Europa se desatan conflictos bélicos en Croacia, Bosnia y Kosovo (Loescher, 2001).

Naciones Unidas se erige definitivamente como el gran paraguas de protección y de ayuda de una población desplazada que no para de crecer y cuyos perfiles son extremadamente diversos. Esto es un dato positivo, sin embargo, el aglutinar a un mayor número de población bajo el amparo internacional no viene acompañado, al mismo tiempo, de un reforzamiento del sistema de protección. Es decir, ACNUR aumenta su capacidad de acogida pero apuesta cada vez más por medidas que se ajustan al paradigma securitista que defienden los países donantes (Adelman, 2001): fomento de las repatriaciones voluntarias (que en el caso africano se dan en muchos casos sin ninguna garantía de seguridad), modelos de protección temporales o el reforzamiento de políticas de contención.

Pasamos así de procesos de protección permanentes y garantistas de derechos a otros de carácter más temporal que van socavando desde su misma base al sistema de protección generado en 1951. Los procesos se localizan además geográficamente, generando una suerte de protección a

1 Esta limitación impide, por ejemplo, que los cientos de miles de desplazados del proceso de separación entre la India y Paquistán en 1948 fueran considerados como refugiados, pero también que Naciones Unidas y su agencia para los refugiados pudiera actuar por fuera del continente europeo.

2 La UNHCR triplica su presupuesto durante los años ochenta y noventa y comienza a adoptar nuevas funciones como agencia de ayuda humanitaria dedicada fundamentalmente a la administración de campamentos, proporción de alimentos, atención médica y coordinación de situaciones de emergencia.

dos velocidades: una masiva, temporal y poco garantista de derechos, vinculada en muchos casos a la constitución de campamentos de refugiados en países aledaños a las zonas de conflicto para dar cabida a los llamados refugiados *prima facie*; y otra muy restrictiva en flujos, pero más permanente y garantista en países desarrollados (aunque las disparidades aquí también son notables).

En cuanto a las medidas que han ido socavando el sistema de protección podemos destacar principalmente dos. Por un lado, la acomodación de la legislación internacional del refugiado al principio de inviolabilidad de la soberanía de los Estados. Este hecho se concreta, entre otras cuestiones, en que la convención de 1951 no puede ser invocada si no se cruza una frontera internacional, en que el reconocimiento del estatus de refugiado es discrecional al Estado receptor o en que para asistir a desplazados internos las organizaciones internacionales tengan que contar con el consentimiento del Estado en el que se producen los desplazamientos, aunque éste sea el causante de la migración forzosa (Posada, 2009).

En segundo lugar, la puesta en marcha de distintas medidas de contención (Posada, 2009). Tenemos, por un lado, las intervenciones militares selectivas de Naciones Unidas en casos en donde se esperan masivos desplazamientos de población y el traspaso de fronteras internacionales. Fue el caso, por poner algunos ejemplos, de Irak (en la segunda guerra del golfo), Somalia, antigua Yugoslavia y Haití. Estas intervenciones generaron en muchos casos más desplazamientos y un mayor deterioro de los derechos humanos (Loescher, 2001). Por otro lado, la asistencia cercana a las fuentes de conflicto ha sido también fundamental en la contención de los desplazamientos. Aquí no solo funciona el desarrollo de campamentos de refugiados, sino que es de suma importancia la irrupción, en los años noventa, de una nueva figura de protección: el desplazado interno.

El reconocimiento de esta figura va a resultar un avance muy importante, pues supone un intento de protección de una masa de población –mayor incluso que aquella que cruza fronteras internacionales– que suele carecer de protección y derechos si el Estado contenedor del flujo, y del que son nacionales, no se los proporciona. Nos encontramos sin embargo con un hecho contradictorio. A pesar de que solo un país en el mundo reconoce a sus desplazados internos (Colombia) y de que hasta el momento no se ha generado una legislación internacional³ que regularice las for-

mas de protección de esta figura, ya que colisiona con el principio de soberanía de los Estados, el reconocimiento del desplazamiento interno está siendo utilizado por los países receptores de refugiados como argumento para denegar la protección internacional. Es decir, un Estado receptor puede negar la protección porque considere que el desplazado puede permanecer en su país de origen dirigiéndose simplemente hacia otro lugar del territorio en donde pueda estar seguro.

Vemos, por lo tanto, que la perversión del sistema de protección de los refugiados se encuentra implícita en las propias medidas y prácticas que ha ido implementando tanto los Estados como ACNUR conforme se han ido generando desplazamientos forzados masivos (Posada, 2009; Vidal, 2005). Con esto no queremos señalar que la labor de Naciones Unidas no sea necesaria, pero sí que el imperativo de contención implícito en sus políticas es uno de los principales elementos que han ido debilitando –y en cierta medida deslegitimando– el derecho de asilo.

Del debilitamiento a la ruptura de los principios de protección. Características de la actual crisis de los refugiados

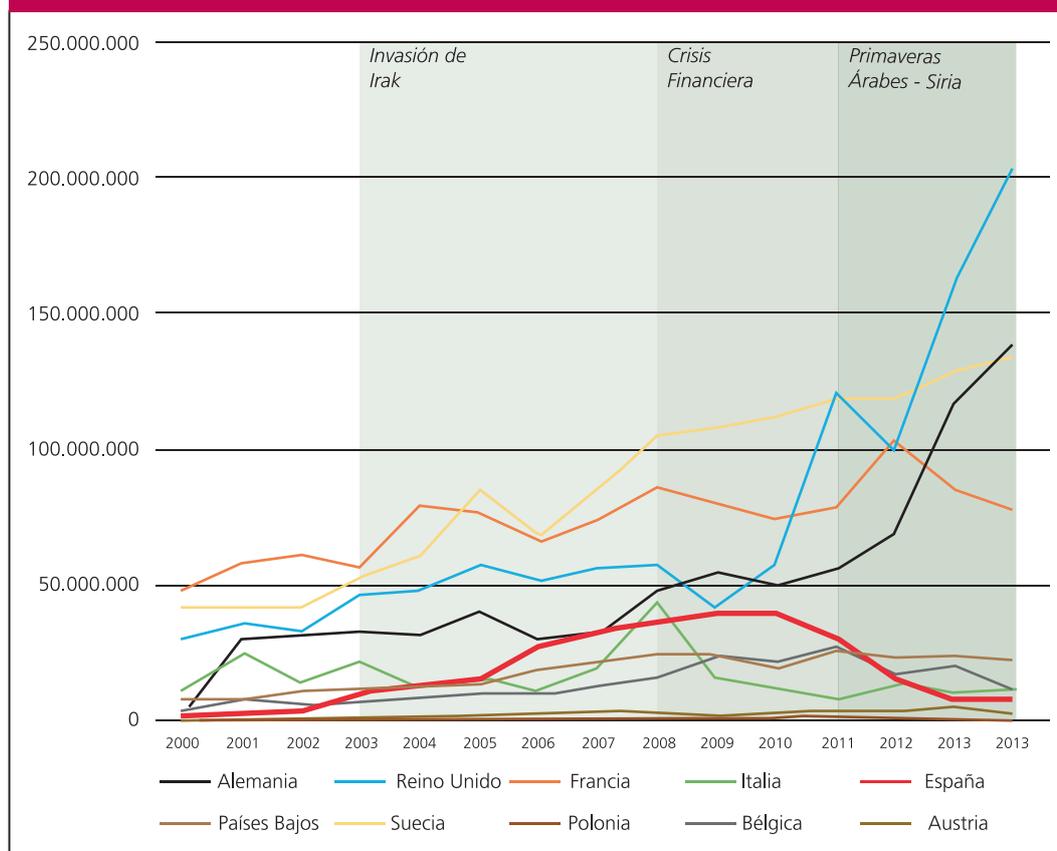
Las medidas anteriormente expuestas cumplieron su cometido hasta mediados de la década del 2000, es decir permitieron que un número relativamente escaso de población en necesidad de protección internacional llegara a los países industrializados a través de cauces individuales (no masivos) a la cual se les otorgaba el asilo con más o menos garantías y más o menos derechos dependiendo del país.

Esta situación cambia sustancialmente en los últimos diez años. Si bien es cierto que hay un recrudescimiento en el número de conflictos y, sobre todo, un enquistamiento de los mismos, generando constantemente desplazamientos forzados, es la crisis económico-financiera de 2008 la que provoca una ruptura con el principio de contención que se llevaba a cabo a través de la asistencia humanitaria en origen o en países vecinos a los conflictos. La llegada de fondos de países miembros se vuelve extremadamente irregular y dispar (como muestra el cuadro de las diez principales economías de la UE), haciendo que en la mayor crisis de refugiados que se ha vivido desde la Segunda Guerra Mundial el presupuesto total de ACNUR se encuentre, sin embargo, estancado o en claro retroceso⁴.

3 Es más una categoría descriptiva que legal. Solo existen guías y protocolos de buenas prácticas, como la Guía de Naciones Unidas sobre principios del desplazamiento interno de 1998. Las Convenciones que se han firmado con respecto a este asunto son de orden regional como la Convención para la protección y asistencia de las personas desplazadas internamente de 2010, África; o la Declaración de Brasilia sobre refugiados y apátridas de 2010, en América Latina.

4 En mayo de 2016 la UNHCR lanzaba una llamada desesperada para intentar cubrir a través de la captación de fondos privados el déficit de medio billón de dólares que necesitaría la agencia para tratar de hacer frente a los cuidados y alojamiento de varios millones de personas alojadas en campamentos de refugiados. La propia campaña advertía de que el financiamiento humanitario estaba muy atrás del ritmo vertiginoso que está adquiriendo el

Gráfico 1. Diez principales economías de la U.E.



Fuente: Elaboración CIDOB. Fuente: ACNUR (2014) y Banco Mundial para el PIB

Una vez que se quiebra el nivel de contención primario en origen, los flujos hacia el norte aumentan y esta vez, la única forma de frenarlos es dinamitando el Derecho Internacional humanitario en el que se encuentra inserto la protección de los refugiados. Como señala Javier de Lucas (2015), la incoherencia actual es tal que, en nombre de una supuesta estabilidad democrática, los países receptores de flujos migratorios y de demandantes de asilo están minando sistemáticamente el acceso a los derechos fundamentales.

Europa. Cómo hacer del despropósito una respuesta conjunta

Más allá de la experiencia de los años noventa en los Balcanes, Europa, al igual que Estados Unidos, había conseguido mantener a raya los flujos de refugiados –y de la migración económica en general– gracias a la implementación de un conjunto de políticas que dieron lugar a la llamada “externalización de fronteras” (Europa) o la “frontera vertical” (Estados Unidos), lo que supone en ambos casos una “multidimensionalización de la frontera” (Dimitriadis, 2016). En el caso Europeo dichas medidas de externalización, que coinciden contradic-

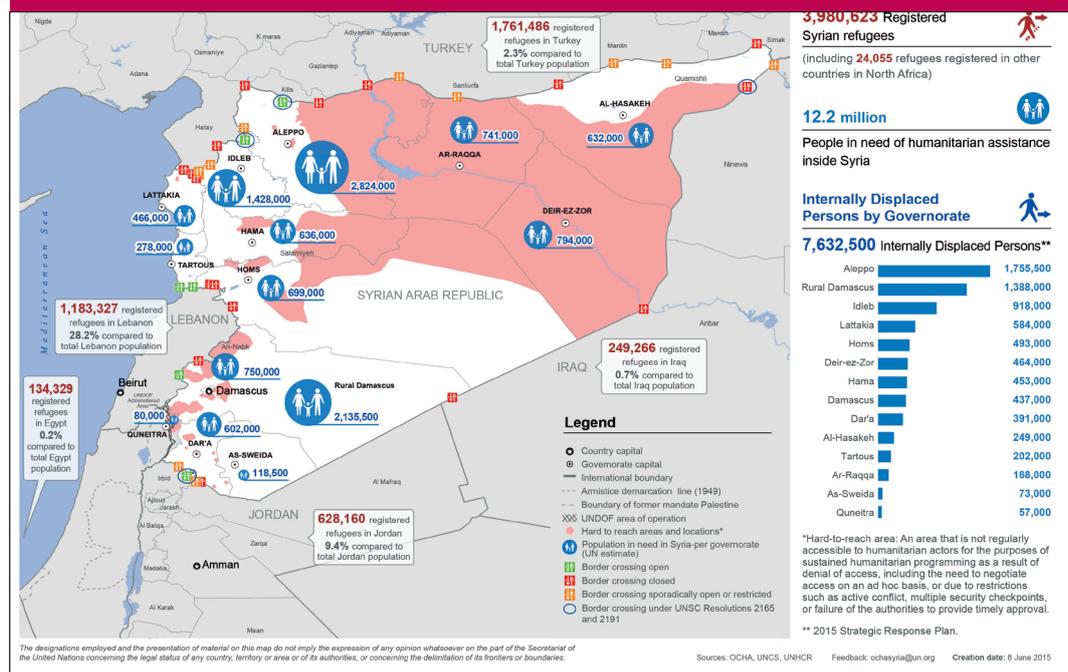
toriamente con la conformación del espacio Schengen y la desaparición de las fronteras internas de la Unión, se han analizado tradicionalmente desde una mirada norte-sur, es decir la construcción de barreras se idea desde los países económicamente centrales de Europa y se implementa en los países del sur europeo y, posteriormente, en los países vecinos del Magreb y parte del Mashreq.

Resulta sin embargo más interesante comprender la construcción de dicha barrera desde una lógica espacial sur-norte. Dicha mirada permite analizar con mayor profundidad cómo se han ido construyendo los diferentes niveles de contención de flujos a lo largo de varias décadas, la efectividad de los mismos y los actores implicados. Encontraríamos así, al menos, cuatro niveles:

- Un primer nivel de contención ejercido por Naciones Unidas en los lugares en donde se producen las guerras o países aledaños, a través de la construcción de campamentos de refugiados o la asistencia humanitaria en origen.
- Un segundo nivel de contención, ejercido por los Estados tapón de la cuenca sur del Mediterráneo que se maquilla a través de políticas de cooperación al desarrollo.
- Un tercer nivel, representado por el propio Mediterráneo, ya sea como barrera natural o a través del papel que juegan agencias de control como el FRONTEX.

desplazamiento masivo de personas en todo el mundo. Ver <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-advierte-sobre-el-deterioro-en-las-condiciones-de-asilo-para-los-refugiados-y-lanza-campana-mundial/>

Gráfico 3. Desplazamientos en los países vecinos a Siria



Fuente: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) 2015

- Un cuarto nivel de contención, ejercido por los Estados del Sur y del Este de Europa.

Todo este conjunto de barreras genera una sensación de protección a un pequeño núcleo de países del centro y norte europeo, puesto que los flujos, aun llegando, se encuentran en verdad muy restringidos. Esta situación se rompe sin embargo a partir de 2011. Una tras otras las barreras de contención van descomponiéndose. En primer lugar, los conflictos son tantos y tan virulentos que la capacidad de las agencias humanitarias, con presupuestos estancados o en claro retroceso, se desborda completamente. Es decir, más conflictos, más largos y menos presupuesto destinado a Naciones Unidas para su contención. En segundo lugar, los países aledaños a los conflictos se encuentran muy desestabilizados y totalmente desbordados. No hay más que ver el caso sirio para darse cuenta de las dimensiones que han tomado tanto el conflicto como la presión del desplazamiento en los países vecinos a Siria⁵.

Estos dos factores provocan la apertura de una importante falla en el primer nivel de contención. Por otra parte, en 2011 las primaveras árabes y sus derivas posteriores, provocan que ciertos Estados considerados como zonas tapón en el norte de África (el caso de Libia es uno de los más significativos) dejen de serlo y se transformen también en expulsores de población en necesidad de pro-

tección internacional. Con los dos primeros niveles de control desarticulados empezamos a asistir a partir de 2013 a una intensificación de los flujos de migrantes y refugiados a las costas del sur de Europa y, con este aumento de los flujos, comienzan a producirse continuos desastres provocados por naufragios de embarcaciones precarias atestadas de personas. Según cifras de la OIM, solo en 2015 cerca de 3.800 personas perdieron la vida intentando cruzar el Mediterráneo⁶. El mayor de estos naufragios tuvo lugar el 18 de abril de 2015 cuando un barco repleto de población migrante y refugiada se hundió frente a las costas de Libia, dejando tras de sí más de 800 muertos. Estas dinámicas han provocado que hoy en día el Mediterráneo se haya transformado en la frontera más peligrosa del mundo (OIM 2014).

Estas cifras apostillan, una vez más, nuestra tesis; a saber, que las políticas de contención que se han ido desarrollando durante décadas suponen una puesta en cuestión constante de los mecanismos del acceso al asilo, al obligar a la población en necesidad de protección internacional a tomar rutas clandestinas para llegar a los países en donde consideran más conveniente pedir asilo y, por lo tanto, haciendo que sus casos sean tratados desde el derecho migratorio, en mano de la soberanía de los Estados, y no desde el Derecho internacional de los refugiados como correspondería.

Se ha criticado mucho desde diversas instancias, sobre todo desde la prensa, la academia u organizaciones de la sociedad civil, la incapacidad

5 El caso del Líbano es quizás uno de los más impactantes. Su economía ya colapsó en 2014. Con una población de 4 millones de personas, actualmente el 25% de la población que vive en el país es refugiada.

6 <http://www.iom.int/es/news/la-oim-contabiliza-3771-muertes-de-migrantes-en-el-mediterraneo-en-2015-y-mas-de-un-millon-de>

de Europa para hacer frente a la crisis o de dar una respuesta consensuada (De Lucas 2015; Dimitriadis 2016). Pensamos, sin embargo que, si bien hubo una descoordinación al inicio y una reacción un tanto caótica –especialmente tras la muerte del niño Aylan Kurdi en las playas turcas el 2 de septiembre de 2015⁷–, desde inicios de 2016, y tras los atentados de París y Bruselas, se desarrolla una posición común, netamente restrictiva y de rechazo.

Esta posición se basa en una recomposición del sistema de barreras internas –a través de los países del Este– y externas –por la vía de Turquía. Es por esto que hablar de crisis en términos numéricos les es funcional a los Estados europeos. La expansión en la opinión pública de la idea de los refugiados como una “avalancha” que amenaza la estabilidad de Europa legitima por sí sola la reconstrucción de las barreras de contención, aunque esta nueva reconfiguración suponga romper radicalmente con dos postulados básicos de la construcción europea. En primer lugar, con el libre movimiento dentro de Europa, al permitirse la suspensión temporal de Schengen a través del levantamiento de fronteras internas que intentan evitar el paso de los demandantes de asilo desde Grecia hacia Alemania por la ruta de los Balcanes⁸.

En segundo lugar, se rompe con el Derecho internacional al institucionalizar, a través del pacto firmado con Turquía a principios de 2016, la violación del principio básico de *non-refoulement* (no devolución), al declarar a Turquía como país seguro para que ésta pueda gestionar a los posibles demandantes de asilo que son expulsados desde Europa o taponar la llegada de nuevos flujos⁹.

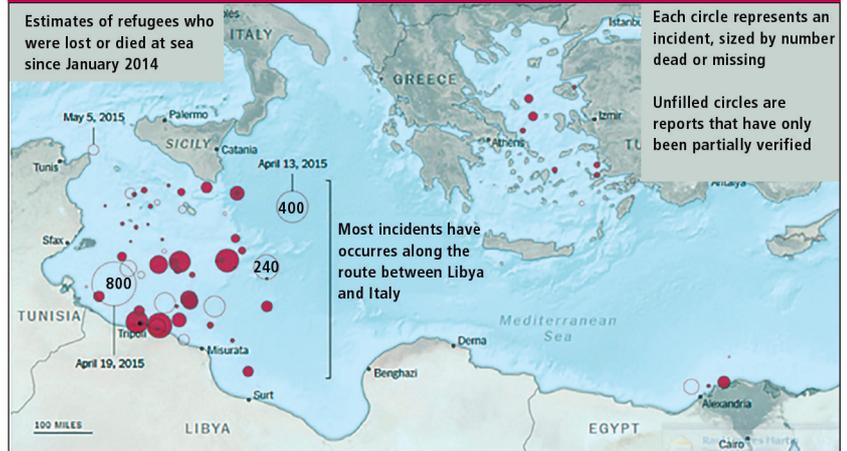
La transformación de Grecia en un inmenso campo de refugiados, posteriormente la mutación de los campos de refugiados griegos en centros

7 La mediatización de esta muerte y la reacción ciudadana aceleró un posible acuerdo de cuotas de acogida de refugiados, en total 160.000 que sin embargo no fueron reasentadas en la mayoría de los casos.

8 Desde el caso primero de Hungría, se fueron sucediendo el levantamiento temporal de fronteras o la construcción directa de alambradas y la militarización de las mismas en países como Austria, Eslovaquia, Finlandia, Polonia, R. Checa, Letonia y Bulgaria.

9 A cambio de 6.000 millones de euros Turquía se compromete a gestionar los flujos, acogiendo a las personas de vuelta y reorganizando los accesos de forma que solo los sirios puedan ser reubicados posteriormente en algún país europeo en el que entrarán legalmente. La puesta en marcha del pacto se encuentra por el momento estancada. A nivel interno, los países de la UE todavía no se ponen de acuerdo sobre cómo organizar un programa de acogida para aquellos que lo sigan solicitando el asilo desde Turquía. En este sentido, los países del Este de Europa se cierran en banda a participar en políticas de cuotas. A nivel externo, la negociación con Turquía no es fácil. Dos puntos explican hoy la posible ruptura del pacto. La exigencia europea de Turquía modifique su política antiterrorista y las reticencias de gran parte de los países europeos a la permisión de la entrada de la población turca sin visado. http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/15/actualidad/1463327933_564500.html

Mapa 1. Estimación de refugiados muertos o perdidos desde enero 2014



Fuente: The New York Times, 26 Agosto de 2015.

de internamiento para facilitar la devolución hacia Turquía, la escandalosa situación de zonas de internamiento como el campamento de Idomeni, cerca de la frontera de Macedonia, las deplorables actuaciones de los ejércitos de varios países del Este europeos, la criminalización constante de los refugiados, las nefastas declaraciones de muchos líderes políticos europeos que han dado alas al racismo y la xenofobia o la producción de jerarquizaciones entre poblaciones dependiendo del origen, dando prioridad exclusiva a los sirios por encima de otras nacionalidades¹⁰, completan un panorama en el que el resquebrajamiento del sistema de protección internacional no solo es evidente sino que además se enfrenta a una situación sin precedentes.

Mapa 2. Ruta de los refugiados por los Balcanes



Fuente: Telesurtv.net

10 El pacto con Turquía establece que exclusivamente los sirios podrán acceder a las listas de espera para ser aceptados en Europa. Encontramos sin embargo poblaciones de otros países como Irak, Somalia o Eritrea que viven conflictos estancados y que serían candidatos igualmente válidos para obtener protección internacional. Esta jerarquización le permite a la UE deshacerse de un problema importante, ya que el 41% de las personas que han llegado a las playas europeas en 2016 eran afganas o iraquíes. Los sirios, pese a ser mayoritarios, sólo representaron un tercio de los refugiados. <http://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/en-que-consiste-el-acuerdo-entre-la-union-europea-y-turquia-para-frenar-el-flujo-de-refugiados>



Campo de refugiados en Grecia: <http://www.girabsas.com/nota/2016-3-29-refugiados-en-la-isla-de-lesbos-de-la-guerra-a-la-desesperanza>

El papel de Latinoamérica en la protección de los refugiados

¿Cuál ha sido la respuesta latinoamericana a toda esta situación? Pareciera en un principio que las respuestas de diversos países latinoamericanos a la actual crisis de refugiados estuvieran siendo más solidarias y ajustadas a la legalidad internacional que las que se están dando desde Europa. Es consabida la tradición de esta región en cuanto a los procesos de asilo y refugio. El mismo Ecuador ha sido un ejemplo durante la segunda mitad de los años 2000 en la acogida generosa de población refugiada colombiana que huía del conflicto armado interno en su país, siendo hoy en día el país latinoamericano que más refugiados reconocidos, tiene dentro de sus fronteras, un total de 55.000 (ACNUR, 2014).

El sistema latinoamericano sobre asilo diplomático y territorial es incluso bastante anterior a la aparición de los instrumentos del sistema universal de protección a los refugiados. En 1889 se ratifica el primer instrumento de carácter multilateral que contempla el derecho de asilo: el Tratado de Derecho penal internacional de Montevideo. Más adelante se producen tres convenciones latinoamericanas sobre derecho diplomático: Convención de Asilo de la Habana de 1928, Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933, Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954 (San Juan, 2004).

Posteriormente, las dictaduras en el Cono Sur en los años setenta y las guerras centroamericanas de los años ochenta empujaron a muchos países a firmar los tratados y convenciones internacionales de protección a los refugiados, pues estos eventos desbordan completamente la capacidad de protección de las normativas de asilo latinoamericanas dirigidas más a la protección individual (a dirigentes políticos, sindicales, personalidades de la cultura, etc.) que a la llegada masiva de población en necesidad de protección internacional. Pero, sobre todo, la región se dota de uno de los instrumentos más avanzados de protección que se han desarrollado

hasta el momento a nivel mundial, la Declaración de Cartagena de 1984, la cual establece una definición ampliada de refugiado mucho más adaptada a la realidad actual que la Convención de 1951.

La debilidad del sistema de protección latinoamericano radica, sin embargo, en el mantenimiento de los dos sistemas, el del asilo diplomático y territorial (regional) y el basado en la legislación internacional. Naciones Unidas se vio obligada a denominar "refugio" al sistema universal de protección de los refugiados. Esta dualidad terminó generando bastante confusión, pues la legislación internacional no hace la distinción entre los dos conceptos y, además, no habla de refugio sino de asilo (San Juan, 2004). Más allá de las confusiones que el dualismo ha generado en las nomenclaturas, este doble sistema ha tenido dos consecuencias principales en lo práctico. Por un lado, ha generado una protección a dos velocidades, una mayor (asilo) y otra menor (refugio) basada en la condición social de los solicitantes de protección. Por otro lado, al denominar refugio al tipo de protección otorgada bajo el sistema universal, y no asilo, se ha ido abriendo las puertas a tendencias restrictivas y subsidiarias identificadas como "refugio temporal" (San Juan, 2004).

Este escenario tiene también sus efectos en la situación actual. Desde el año 2011 asistimos a la llegada de población siria, pero también de otros países de Oriente Medio y de África a suelo latinoamericano. Hay una evidente globalización de los flujos que explica el desplazamiento de poblaciones procedentes de puntos tan alejados del planeta. Ante el bloqueo y las políticas restrictiva europeas, ciertos países latinoamericanos realizan un llamado a la acogida de poblaciones sirias como es el caso de Argentina (233 acogidos), Uruguay (44), Ecuador (91) o Brasil (2.079)¹¹. En total habrían llegado a la región aproximadamente unos 5.500 sirios desde 2011, la mayoría tendrían ya el estatus de refugiado o estarían en proceso de solicitud. De todos ellos el caso brasileño es el más significativo, pues aglutina el 87% de las peticiones de refugio y ha concedido el 100% de ellas, aunque esto no ha implicado la llegada de todos los solicitantes. Así, de un total de 8.000 visados humanitarios expedidos en las embajadas brasileñas de Turquía, Jordania o el Líbano, solo un 25% de los solicitantes terminaron realizando el viaje a Brasil¹².

Es evidente que la respuesta de estos países ha sido la adecuada en cuanto que entienden que la situación requiere la aplicación efectiva del Derecho internacional humanitario y de los principios básicos de hospitalidad y de solidaridad en el que se asienta la institución del asilo (de Lucas, 2015).

11 Estos datos, a septiembre de 2015, pueden verse en el siguiente enlace: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150907_crisis_refugiados_sirios_migracion_america_latina_irm

12 Ídem.

No obstante, el reconocimiento del estatus de refugiado no está vinculado a la existencia de programas de inserción de estas poblaciones en las sociedades de acogida, ni al disfrute efectivo de derechos, lo que limita las actuaciones a una mera regularización jurídica. Además, en países como Ecuador la mayoría de las solicitudes se encuentran estancadas y en espera de resolución desde hace meses, con lo que la situación de estas poblaciones se complica considerablemente a nivel del acceso a los derechos más básicos (vemos aquí claramente los efectos del dualismo).

Por otra parte, en la mayoría de países se está aplicando el mismo principio jerarquizador que en Europa, es decir, solo se atiende a los refugiados sirios. El caso brasileño vuelve a ser significativo en ese aspecto, pues deniega sistemáticamente las solicitudes de poblaciones africanas o de otros países de Oriente Medio. En definitiva, nos encontramos con que la acogida de refugiados es selectiva y no está acompañada de verdaderas políticas de integración que garanticen los derechos de estas poblaciones.

Conclusiones

Más allá de ciertos hechos coyunturales de aplicación certera del Derecho internacional humanitario, ya sea a nivel nacional o incluso regional, encontramos que el sistema de protección de los refugiados en América Latina vive también en los últimos años una fuerte tensión entre el reforzamiento del sistema de protección y su retroceso; una pugna entre el paradigma garantista de derechos, que atiende a las exigencias del Derecho internacional, y el paradigma securitario, predominante a nivel mundial –claramente en el caso europeo– que da prevalencia al marco de la soberanía estatal y que entiende los procesos de movilidad humana como fuentes de inestabilidad política, económica y social. Esta tensión es especialmente visible en países como Ecuador, que se había caracterizado en los últimos años por desarrollar discursos y políticas garantistas en esta materia y cuya validez ha empezado a ponerse en cuestión recientemente a través del fuerte frenazo que han vivido los procesos de reconocimiento del estatus de refugiado.

En definitiva, parece como si el principio señalado por Ferrajoli (1999) sobre la función del Derecho como forma de protección del más débil se hubiera dislocado en los últimos tiempos (de Lucas, 2015). En este sentido, la crisis actual de los refugiados es mundial y tiene una importancia vital, mucho mayor de la que un análisis apresurado o exclusivamente numérico podría suponerle, pues en su seno madura un problema de consecuencias profundas en donde entra en juego la salud del propio Estado de derecho y, por ende, de la democracia.

Bibliografía

- ACNUR (2014). Informe anual. Resumen ejecutivo. Ecuador: ACNUR.
- Adelman, Howard (2001). "From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security". *The International Migration Review*, Vol. 35, No.1, pp. 7-32.
- Castles, Stephen (2003). "La política internacional de la migración forzada". Publicado en www.migraciónydesarrollo.org, Número 1 (octubre). Red Internacional de Migración y Desarrollo. pp. 1-28.
- de Lucas Martín, Javier (2004). "La inmigración, como res política". En Chamizo de la Rubia, José y Kofi Yamgnane (coord.), *Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad*, Vol. II. Bilbao: Universidad de Deusto. pp. 193-225
- de Lucas, Javier (2015). *Mediterráneo: el naufragio de Europa*. Valencia. Tirant Humanidades.
- Dimitriadis, Angeliki (2016). "Europa ante los refugiados La crisis migratoria es de hecho una crisis europea, no por el volumen de las llegadas, sino porque ha puesto de manifiesto una profunda división dentro de la Unión". *Ideas Políticas*, invierno 2015/2016, pp. 34-36. Disponible en <http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/afkar/afkar-48/Refugiados%20Europa%20Angeliki%20Dimitriadi%20afkar%2048.pdf>
- Ferrajoli, Luigi (1999). *Derecho y Garantías, la Ley del más Débil*. Madrid: Ed. Trotta.
- Loescher, Gil (2001). "The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy", *The International Migration Review*, Vol.35, No.1, pp. 33-56.
- OIM (2014). *Fatal journeys. Tracking lives lost during migration*. Geneva: OIM.
- Posada, Paula (2009) "Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención de las migraciones no deseadas". *Estudios políticos*. No.35, pp. 131-152.
- San Juan, César (2004). "El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En Franco, Leonardo (Coord.) *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: UNHCR.
- Vidal, Roberto (2005). *El Derecho Internacional de los refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como campos para la regulación del desplazamiento interno a la medida de los Estados*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del rosario, Universidad Externado de Colombia.